

Dipartimento  
di Impresa e Management

Cattedra Scienza delle Finanze

# L'esperienza della razionalizzazione della spesa pubblica all'interno della contabilità italiana

Prof. Mauro Milillo

---

RELATORE

241131

---

De Laurentiis Rachele

Anno Accademico 2021/2022

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO I .....</b>	<b>5</b>
1.1 <i>Cosa si intende per spesa pubblica.....</i>	5
1.2 <i>Cosa si intende per spending review.....</i>	8
1.3 <i>I primi tentativi di razionalizzare la spesa, CTSP e la legge n.362 del 1988.....</i>	9
1.4 <i>L'influenza dell'Unione Europea nella gestione della spesa pubblica: il trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita.....</i>	13
1.5 <i>La legge n.94 del 1997 (cd. Riforma Ciampi), un primo passo verso la riclassificazione del bilancionell'ottica della Spending Review .....</i>	16
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>21</b>
2.1 <i>Legge 196/2009: dalla legge finanziaria alla legge di stabilità e il rinnovamento del metodo di programmazione e la classificazione in Programmi e Missioni.....</i>	21
2.2 <i>Six Pack, Two Pack e Fiscal Compact: come le riforme della Governance europea contribuiscono alla riforma del 2012 .....</i>	25
2.3. <i>La Legge di riforma costituzionale n. 1/2012, il nuovo articolo 81 Cost. e la legge cd. Rinforzata n. 243/2012; la concreta attuazione del processo di revisione tramite la legge 163/2016.....</i>	35
<b>CAPITOLO III .....</b>	<b>46</b>
3.1 <i>Dal decreto taglia spese alla Commissione tecnica per la finanza pubblica (il Libro Verde della Spesa Pubblica) .....</i>	46
3.2 <i>I Commissari straordinari per la razionalizzazione della spesa pubblica .....</i>	52
3.3 <i>La spending review nel PNRR 2021 .....</i>	56
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUZIONE

Il lavoro che segue è incentrato sulla finanza pubblica e nasce da un personale interesse nel comprendere il contesto in cui viviamo per poter analizzare le motivazioni che portano i legislatori e i governi a compiere determinate scelte che influenzano, inevitabilmente, la vita di tutti i cittadini. In particolare, nel seguente elaborato vengono analizzate le strategie e i tentativi, portati avanti dallo Stato italiano, per la razionalizzazione della spesa pubblica e per l'avvio di un processo di *spending review*. Un tema importante, che viene analizzato in parallelo con le esperienze nazionali, è quello legato alle influenze dell'Unione Europea sulle scelte politiche ed economiche.

Il primo capitolo ha lo scopo di dare una visione generale del tema che si tratterà con maggiore specificità nei capitoli successivi. In questa prima parte dell'elaborato vengono illustrate le prime esperienze di razionalizzazione della spesa che cercano di portare attenzione sulla *spending review*. Le riforme trattate vengono rapportate alle volontà europee. Infatti, nel primo capitolo, vengono illustrati i limiti dettati dall'Unione Europea sui temi del debito pubblico e del *deficit*, che hanno come principale scopo quello di influenzare le iniziative statali per quanto riguarda l'efficientamento della spesa pubblica. Il capitolo si conclude con l'illustrazione della prima riclassificazione del Bilancio dello Stato tramite le Unità previsionali di base, che per la prima volta propongono un metodo efficiente di allocazione delle risorse.

Il secondo capitolo si incentra sui cambiamenti formali e strutturali della legge di bilancio. Viene analizzata la legge n.196/2009, che prevede innovazioni su più ambiti riguardanti: il metodo di programmazione, la classificazione delle voci in missioni e programmi e la sostituzione della legge Finanziaria con, la più snella e programmatica, legge di Stabilità. Il capitolo continua con l'analisi critica di quella che può essere definita "la *spending review* imposta dall'Europa" tramite le tre riforme principali della *Governance* europea: *Six Pack*, *Two Pack* e *Fiscal Compact*. Esse vengono emanate con l'obiettivo di aumentare l'attenzione degli Stati membri sulla razionalizzazione della spesa pubblica, in particolare dopo l'avvento della crisi finanziaria e dei debiti sovrani che hanno caratterizzato la fine del primo e l'inizio del secondo decennio del secolo corrente.

Il secondo capitolo si conclude con il tema, centrale, riguardante i cambiamenti che hanno caratterizzato la legge di bilancio: la riforma costituzionale del 2012.

La suddetta riforma cambia in modo significativo l'articolo 81 della Costituzione e, di conseguenza, anche i principi su cui si basa la legge di bilancio.

Le osservazioni che emergono dall'analisi della riforma costituzionale e delle leggi ad essa collegate sono fondamentali per comprendere l'influenza dell'Unione Europea su un paese come l'Italia e la situazione attuale della finanza pubblica.

Il terzo ed ultimo capitolo non segue l'ordine cronologico che ha caratterizzato i capitoli precedenti. Esso, infatti, si concentra principalmente sui tentativi di applicazione della *spending review* all'interno della finanza pubblica italiana. Tornando leggermente indietro sulla linea temporale, vengono analizzati i decreti

taglia spese del 2002, che hanno permesso di comprendere gli effetti negativi dall'applicazione dei tagli lineari ai fini della razionalizzazione della spesa pubblica. Questi, anche se fortemente criticati, hanno permesso l'inizio di un circolo virtuoso incentrato sulla *spending review* che ha caratterizzato l'Italia a partire dall'introduzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica e, in seguito, dei Commissari straordinari per la razionalizzazione della spesa pubblica.

Tramite un'analisi che prevede anche la considerazione delle azioni dei numerosi governi che si sono susseguiti tra il 2011 e il 2016, si nota che, anche se la riduzione della spesa pubblica non può considerarsi di entità significativa, il periodo in questione è stato indispensabile per porre sempre maggiore attenzione sul tema della *spending review*, indispensabile per raggiungere l'obiettivo di una spesa pubblica sostenibile, efficiente ed efficace.

La trattazione si conclude con l'esposizione di quanto previsto nel PNRR sul tema della *spending review*, facendo anche una distinzione degli obiettivi già conseguiti e quelli ancora da raggiungere.

## CAPITOLO I

### SI INIZIA A PORRE ATTENZIONE SULLA SPESA PUBBLICA: *EXCURSUS* STORICO E SPRINTS EUROPEE (COS'È LA SPESA PUBBLICA E COS' È LA *SPENDING REVIEW*)

#### *1.1 Cosa si intende per spesa pubblica*

Per definizione, si intende spesa pubblica l'“*Erogazione di risorse effettuata dallo Stato e da altri enti pubblici per produrre beni e servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni pubblici e al raggiungimento delle altre finalità perseguite dagli enti stessi.*”<sup>1</sup>

Nell'affermazione appena citata è necessario porre l'attenzione sulla dicitura “bisogni pubblici”. Questo tipo di bisogni possono essere soddisfatti soltanto tramite l'intervento dello Stato nell'economia perché, se venissero offerti da privati, la loro produzione non permetterebbe un adeguato profitto; un eventuale mercato dei beni pubblici fallirebbe per sottoproduzione di tali beni rispetto al livello ottimale.

Al fine di garantire alla collettività la possibilità di usufruire dei beni sopracitati, lo Stato si serve dell'attività finanziaria che è rappresentata dalla gestione e dalla previsione delle entrate e delle spese pubbliche.

Per spiegare in modo chiaro cos'è la spesa pubblica, bisogna considerarla come la parte delle uscite di un conto economico che viene utilizzata principalmente per pagare i dipendenti pubblici, per le pensioni, per l'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità e per il pagamento di interessi passivi maturati sul debito. Dall'altra parte del conto economico, invece, sono presenti le entrate che derivano principalmente dalle imposte dirette e indirette e dai contributi sociali. Nel caso più comune, che è anche quello italiano dagli anni Settanta, le uscite superano le entrate e quindi lo Stato ha un deficit<sup>2</sup> da colmare. Lo Stato può reperire le risorse per finanziare il deficit:

- Riducendo la spesa pubblica;
- Aumentando la pressione fiscale;
- Vendendo una parte del patrimonio mobiliare / dismettere immobili, questo tipo di azioni genera liquidità che va a ridurre il debito pubblico. Una strategia come questa è stata percorsa durante gli anni Novanta e i primi anni Duemila;
- Indebitandosi, attraverso l'emissione dei titoli di Stato (BOT, BTP, CCT).

In particolare, il primo punto è quello su cui tutti i governi cercano di concentrarsi, perché permette di raggiungere l'obiettivo senza peggiorare la situazione già esistente, ma, al contrario, presenta la possibilità di efficientare la finanza pubblica.

---

<sup>1</sup> Cfr. Enciclopedia Treccani, voce: spesa pubblica

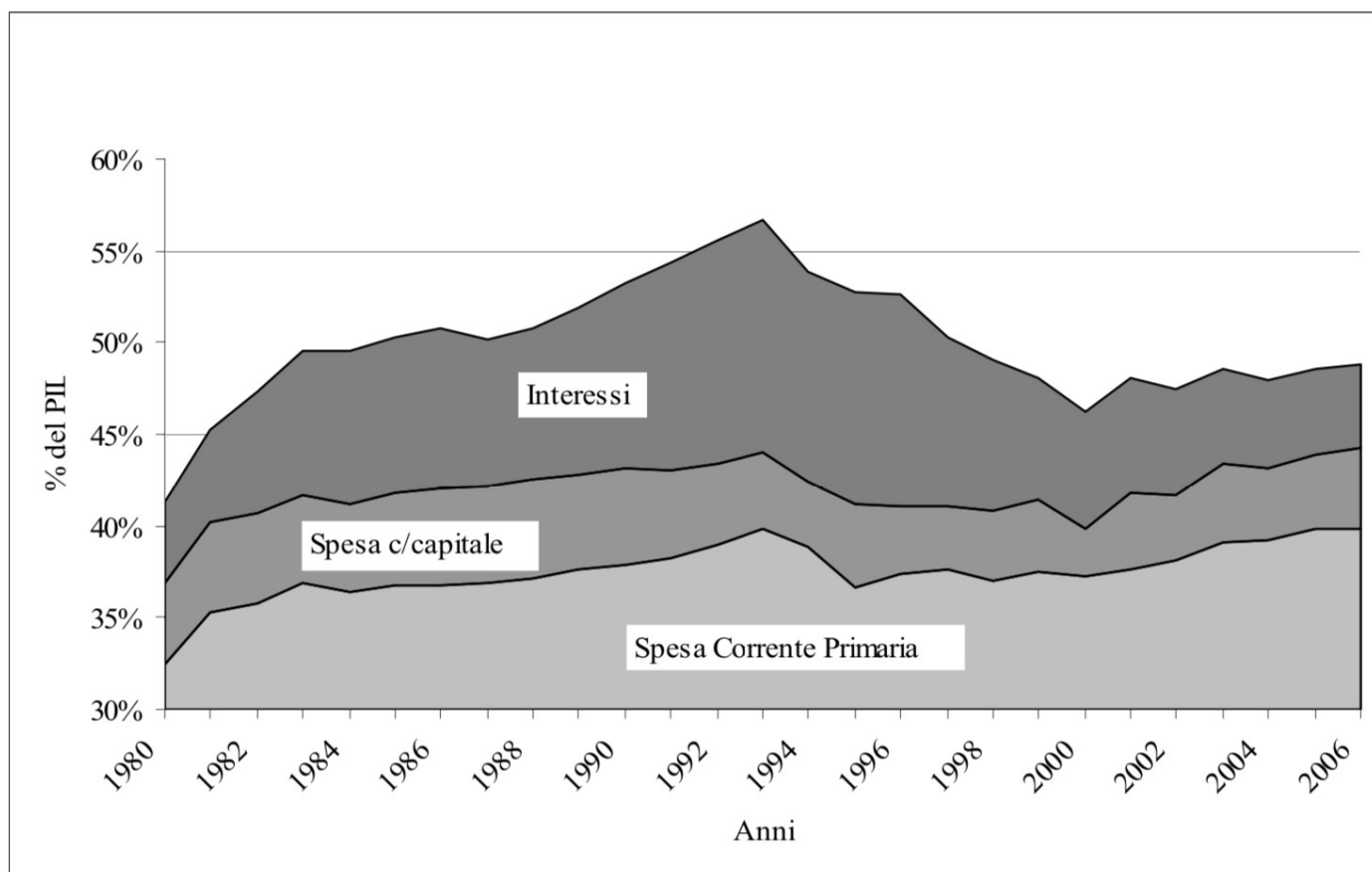
<sup>2</sup> Si riprenderà questo concetto più avanti nel corso del capitolo

Tutti gli altri tre sono dei metodi che sono stati ampiamente utilizzati nel corso della storia della spesa pubblica italiana, perché più rapidi per il raggiungimento dello scopo, ma che hanno causato rispettivamente insoddisfazione nei cittadini, perdita di ricchezza e aumento del debito pubblico e di conseguenza dei tassi d'interesse.

Tuttavia, è necessario specificare, che i tentativi di riduzione della spesa pubblica sono stati numerosi, ma spesso non sono stati davvero efficaci finanche ad essere dannosi.

È molto importante analizzare quindi, la qualità degli interventi che sono stati fatti per ottenere una riduzione della finanza pubblica e quindi del deficit. Come si vedrà più avanti in questa tesi, i tagli alla spesa pubblica per essere considerati virtuosi ed efficienti, non devono essere applicati in modo indistinto e ingiustificato, ma devono rispettare precise strategie quantitative e, soprattutto, qualitative.

È interessante analizzare l'andamento della spesa pubblica italiana dagli anni '80 ai primi anni 2000 (prima della crisi dei debiti sovrani).



Fonte: Commissione Europea, banca dati AMECO (dato 2006 al netto dell'effetto una-tantum della sentenza IVA auto e del debito ISPA)

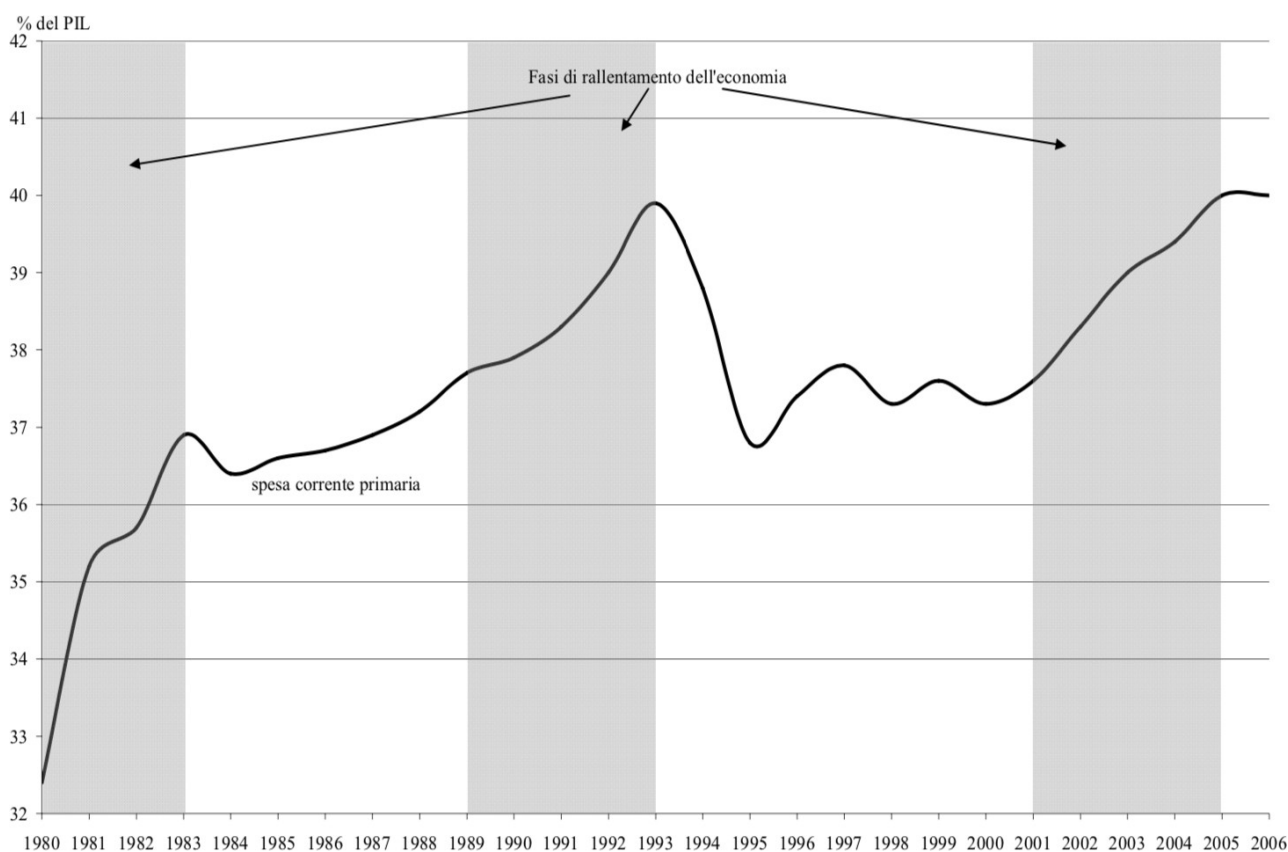
Si può notare che la prima fase, tra gli '80 e i '90, è caratterizzata da un aumento generale di tutte le componenti della spesa pubblica. In particolare, a conferma dell'aumento del debito pubblico, la fine degli anni '80 vi è un incremento della spesa per interessi, fenomeno che contraddistingue la finanza pubblica italiana e che non caratterizza allo stesso modo gli altri Paesi Europei.

La fase centrale è associata alla firma del Trattato di Maastricht ed è un periodo di consolidamento, l'Italia concentra le sue energie per ridurre la spesa, in particolare quella per interessi.

Ma, come si evince nella terza fase, c'è di nuovo una crescita esponenziale della spesa pubblica che interessa ancora i giorni nostri.

Nel 2002 la Commissione Europea svolge numerose analisi empiriche che cercano di spiegare i fattori che influenzano l'aumento della spesa pubblica, alcuni di natura economica e uno di natura politico-istituzionale:

- Il primo fattore è collegato all'ipotesi che la spesa pubblica aumenta in risposta all'aumentare del reddito dei cittadini. Questo dipende dal fatto che, aumentando le disponibilità economiche dei cittadini, aumenta anche la richiesta di molti beni e servizi pubblici.
- La seconda variabile viene denominata "comportamento inerziale della spesa pubblica", infatti la spesa pubblica cresce notevolmente nei periodi in cui l'economia subisce un rallentamento e una recessione oppure in concomitanza di eventi straordinari come guerre o calamità naturali. A una volta superati questi periodi che possiamo definire "non convenzionali", la spesa non retrocede mai ai livelli precedenti. Quindi, essa aumenta notevolmente nelle fasi di rallentamento economico (la spesa può essere definita una variabile anticiclica), ma poi rimane sostanzialmente costante nei periodi di ciclo economico favorevole.



Fonte: Commissione Europea, Banca dati AMECO

La figura sopra riportata, in riferimento alla spesa pubblica italiana conferma l'ipotesi appena esposta. Se l'asse delle ascisse avesse riportato anche anni più recenti, avremmo notato un aumento della spesa pubblica anche tra il 2008 e il 2012 (anni che caratterizzano la crisi finanziaria e la crisi dei debiti

sovrani) e, infine, un esponenziale aumento della variabile dall'anno 2020 ad oggi, caratterizzati dalla pandemia dovuta al COVID19.

- Un terzo effetto che influenza l'aumento della spesa è "l'effetto prezzo". La spesa pubblica è determinata dalla quantità di beni e servizi offerti, ma soprattutto dal loro prezzo, quindi è ovvio che all'aumentare di quest'ultimo aumenta la spesa.
- L'ultima variabile che influenza la spesa pubblica è quella di tipo non economico. Ci sono elementi di natura politico-istituzionale che possono incidere sull'andamento della spesa. Ad esempio, una legge elettorale su base proporzionale rispetto a una legge elettorale su base uninominale oppure un regime parlamentare piuttosto che presidenziale contribuirebbero ad un aumento della spesa pubblica. Ciò si verifica in quanto i vari gruppi di interesse e le lobby hanno in diversi contesti politico-istituzionali una diversa probabilità di ottenere specifici programmi di spesa in loro favore. Anche una distribuzione disomogenea del reddito, con numerosi individui con reddito basso e esigui cittadini con reddito alto comporta un innalzamento della spesa pubblica.

## **1.2 Cosa si intende per *spending review***

La *spending review* è usata principalmente per due scopi: dare al governo un miglior controllo sul livello di spesa pubblica e migliorare la scala delle priorità della stessa, con l'obiettivo di elaborare dei risparmi.

I risparmi provenienti dall'analisi della spesa pubblica possono essere ottenuti sia cambiando la modalità di erogazione dei servizi offerti, riducendo i costi, oppure tramite la riduzione sia della qualità, ma anche della quantità delle prestazioni erogate alla comunità.

Il processo di *spending review* si articola in quattro fasi:

1. Il Governo decide il tipo processo di revisione che si vuole mettere in atto;
2. Vengono definiti dei criteri per identificare i potenziali risparmi;
3. L'elaborazione della strategia, la fase operativa più operativa dell'analisi della spesa che chiarisce il modo in cui si vuole procedere elaborando raccomandazioni e proposte di risparmio;
4. La decisione delle misure da implementare a seguito delle proposte sviluppate.

Un'altra classificazione, che può dirsi significativa ai fini di questa trattazione, riguarda invece i tipi di misure per ottenere risparmi:

- Tagli lineari: una riduzione prefissata, dello stesso valore percentuale, per tutti i programmi di spesa. I tagli lineari sono la pratica più semplice da applicare perché non prevedono nessuno studio specifico della spesa. I tagli lineari non fanno distinzione sulla priorità della spesa, per questo, generano dei benefici soltanto nel caso in cui le amministrazioni abbiano un surplus di risorse.
- Tagli non lineari: questo tipo di procedura richiede un'analisi dei programmi di spesa perché prevedono tagli per unità organizzative, responsabili dell'aumento della spesa in maniera differente.



- **Efficientamento:** aumentare l'efficienza dei servizi facendo calare i costi, per ottenere questo risultato è necessario portare avanti analisi ben specifiche come quella dei costi e delle procedure operative o confronti temporali tra specifiche partite di spesa.
- **Definizione strategica delle priorità:** viene stilata una sorta di classifica delle alternative di risparmio che riguardano i programmi di spesa inefficaci o con rapporto costi/benefici negativo. In questo modo si mantengono le spese più efficaci e si eliminano quelle che non lo sono.

Alcuni economisti ed accademici di settore hanno sostenuto che i risparmi ottenuti attraverso i tagli lineari non possono essere definiti come processi di *spending review*, questo perché, come abbiamo detto, raggiungono gli obiettivi sperati soltanto nel caso in cui le unità organizzative interessate dispongano avanzi di amministrazione, ma questo è raro che accada visto che i programmi di revisione della spesa si mettono in atto in presenza di un *deficit*.

Inoltre, non facendo distinzione tra programmi con alta e bassa priorità di riduzione di spesa creano effetti negativi nel sistema economico. I tagli lineari alla spesa, però, sono un metodo di riduzione della spesa facile e veloce che spesso è stato utilizzato dai governi in situazioni molto critiche.

In Italia, è possibile affermare che il processo di *spending review* ha inizio intorno agli anni Ottanta, ma con numerosi incidenti di percorso.

Tra il 2002 e il 2008 sono state applicate riduzioni di spesa tramite i decreti “taglia spese” che si sostanziano in tagli lineari che hanno permesso il 20% della correzione complessiva della spesa ma non hanno permesso il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Nell'ultimo periodo, vista anche l'esperienza passata, i governi stanno seguendo la tendenza di eliminazione dei tagli lineari della spesa per seguire approcci basati su analisi e valutazioni accurate. Ed è questo il percorso che è necessario seguire per ottenere tutti i benefici che può dare un processo di *spending review* alle finanze pubbliche di uno Stato.

Per ottenere gli effetti desiderati non si può percorrere la strada più veloce che, come abbiamo visto, può anche causare degli effetti indesiderati, ma i risultati sono apprezzabili solo nel medio-lungo periodo. In questo modo la *spending review* è ideata per riorganizzare il bilancio e creare spazio per eventuali manovre finanziarie che possono portare ad una gestione sempre più virtuosa della spesa pubblica.

### **1.3 I primi tentativi di razionalizzare la spesa, CTSP e la legge n.362 del 1988**

Già dall'inizio degli anni Ottanta ci si iniziò ad accorgere delle problematiche derivanti dalla legge n.468 del 1978.

Tra le più significative, vi era l'incontrollabile espansione della legge finanziaria causata da una sovrapposizione di contenuti che talora comprendevano anche decisioni di altra natura rispetto a quelle riguardanti la spesa, arrivando così ad essere definita legge *omnibus*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. V. Onida, *Editoriale*, in «*Quaderni costituzionali*», 1989, p.199 (tasto option + 1 ; tasto option + shift+1)

Nel 1981 vi fu quello che può essere definito il primo tentativo di *spending review* con la costituzione, da parte dell'allora Ministro delle Finanze Beniamino Andreatta<sup>4</sup>, della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica (CTSP). Questo era un organo indipendente che agiva in posizione autonoma, era alle direttive del Ministero del Tesoro ed era composta da undici membri esperti di finanza pubblica.

La CTSP aveva compiti molto rilevanti:

- Analizzare le attività di spesa dei vari settori, la loro efficienza ed elaborare ipotesi correttive in caso di distorsioni;
- Valutare gli effetti finanziari delle leggi e dei provvedimenti di spesa o di altri provvedimenti che avevano riflessi considerevoli su di essa;
- Analizzare le voci di spesa e fare un confronto critico tra costi sostenuti e risultati raggiunti in relazione agli obiettivi del programma di governo.

Dal 1987, la Commissione Tecnica della Spesa Pubblica faceva riferimento al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica)<sup>5</sup>, è in quel periodo che prende forma uno dei primi tentativi di riorganizzare i dati di bilancio: riclassificare il bilancio in 250 voci.

I capitoli vengo raggruppati in modo omogeneo in modo da avere un quadro generale più chiaro per i programmi di spesa e aver la possibilità di stabilire delle priorità. Le tradizionali classificazioni economico-finanziarie venivano integrate.

Tra le ragioni che hanno portato ad un cambiamento di questo tipo vi è la corretta individuazione di programmi di intervento delle attività di ogni singolo ministero.

La nuova classificazione della spesa, inoltre, rispondeva al bisogno di ridurre l'eccessivo grado di analiticità del bilancio basato sui capitoli di spesa. Un altro obiettivo dell'aggregazione dei capitoli era facilitare l'attività di controllo rispetto alle linee di intervento pianificate in precedenza.

L'innovazione in questione metteva le basi per le future riforme riguardanti la classificazione delle voci di bilancio che verranno trattate più avanti nel corso di questo capitolo e dei prossimi.

Aveva così inizio un *trend* virtuoso di efficientamento dell'organizzazione dei capitoli di spesa all'interno del bilancio pubblico, si iniziava a sentire l'esigenza di rendere più chiaro e trasparente il processo di valutazione delle decisioni di spesa.

Quest'ultima fu un'innovazione significativa ma l'influenza effettiva della commissione sui processi riguardanti le procedure di spesa fu molto debole.

La CTSP, infatti, lavorava esternamente rispetto alla pubblica amministrazione e, nonostante i numerosissimi studi e raccomandazioni che ha prodotto in ventidue anni di operato, veniva sempre considerata come un corpo esterno rispetto al Ministero del Tesoro.

---

<sup>4</sup> Beniamino Andreatta fu ministro del Tesoro dal 1980 al 1982. La commissione fu istituita con la legge finanziaria per il 1981 (art. 32 l. n. 119/1981) e soppressa, durante il Governo Berlusconi, con la legge finanziaria per il 2003 (art. 3 l. n. 289/2002) e sostituita da un'altra Commissione di studio diretta ad indicare al Governo i principi generali della finanza pubblica e dell'ordinamento tributario.

<sup>5</sup> Il CIPE è un organo collegiale del Governo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica. Dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Cipess)

Le raccomandazioni che venivano formulate non erano in alcun modo vincolanti per questo avevano poco effetto nella fase applicativa. Va comunque mansionato il fatto che alcuni pareri espressi dalla Commissione Tecnica della Spesa Pubblica sono stati inseriti in diversi provvedimenti legislativi.

La legge n.362 del 1988 (anche chiamata prima riforma Amato<sup>6</sup>) nasce con l'obiettivo di risanare la finanza pubblica rafforzando il principio di programmazione economica, cercando di porre rimedio alle problematiche prima esposte derivanti della legge finanziaria e dall'incremento del ricorso all'indebitamento per la copertura delle spese.

I due aspetti di principale importanza che hanno caratterizzato la riforma sono stati: il documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef), trasformato in Dfp (2009) e diventato poi Def (2011) e il delineamento più rigoroso del contenuto della legge finanziaria. Per quanto riguarda quest'ultimo ambito è stato necessario un intervento di vasta portata a soli dieci anni di distanza dalla legge n.468 del 1978 per via del fatto che la legge finanziaria era oberata di provvedimenti che non era previsto che dovessero essere esaminati insieme alla legge di bilancio, ma in questo modo potevano usufruire di una corsia preferenziale. Questo tipo di procedimento rendeva anche difficoltosa l'approvazione della stessa legge di bilancio che, infatti, negli anni Ottanta venne spesso approvata in esercizio provvisorio.

La legge n.363 del 1988 prevedeva, quindi, che la legge finanziaria poteva disporre nuove e maggiori spese ma soltanto rispettando stringenti limiti: ove si tratti di oneri ricorrenti questi devono essere ricoperti senza peggiorare il risparmio pubblico, utilizzando nuove disponibilità finanziarie previste dalla stessa legge finanziaria, dai provvedimenti collegati (categoria introdotta dalla legge n.362 del 1988 con lo scopo di raccogliere quella parte del contenuto eventuale delle legge finanziaria considerato estraneo al suo contenuto proprio<sup>7</sup>) o da un eventuale miglioramento del risparmio pubblico.

In questo modo la legge cercava di porre rimedio alla questione del rapporto tra la legge finanziaria e il terzo e quarto comma dell'articolo 81 Cost., formulazione previgente.

L'aspetto sicuramente più innovativo e significativo della legge n.362 del 1988 risulta essere, però, l'introduzione del documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef).

Il Dpef definisce il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico di medio periodo e la manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi fissati dal Governo per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, viene presentato il 15 maggio dal Governo al Parlamento.

Questo documento nasce con l'intento di applicare il principio di programmazione economica del bilancio e quindi di anticipare la definizione dell'equilibrio finanziario rispetto all'approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria.

Il ciclo di bilancio figurava essere il seguente:

---

<sup>6</sup> Giuliano Amato fu Ministro del Tesoro dal 28 luglio 1987 al 22 luglio 1989, nel Governo De Mita, durante la X Legislatura della Repubblica Italiana e Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica dal 13 maggio 1999 al 25 Aprile 2000 nel Primo Governo D'Alema, durante la XIII Legislatura della Repubblica Italiana.

<sup>7</sup> Cfr. N. Lupo, *Costituzione e bilancio, L'articolo 81 della costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiornamento*, Roma, Luiss Press, 2007, p.114, per il quale i provvedimenti appartenenti a questa categoria risultano essere largamente indefiniti da parte dello stesso legislatore e definisce chiaro ed evidente la connessione tra l'introduzione di questo nuovo tipo di leggi e il tentativo in introdurre una legge finanziaria "snella".

<i>Esercizio X-1</i>		<i>Esercizio X</i>
Dpef	15 maggio	Legge di Entrata e di Spesa
Disegno di Legge di Bilancio	31 luglio	Legge di Bilancio di assestamento
Legge finanziaria	30 settembre	
Legge di Bilancio pluriennale programmatica		
Disegni di legge collegati		

Il documento di programmazione economico-finanziaria era diviso in due sezioni:

- La prima di tipo descrittivo-predittivo, si analizzavano, quindi, gli andamenti reali dell'economia e gli scostamenti rispetto agli obiettivi fissati dalle precedenti programmazioni. Inoltre, venivano studiati gli andamenti dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e delle pubbliche amministrazioni. Questa sezione serviva come riscontro su come venivano gestite le poste contabili e da guida per stilare i documenti della manovra finanziaria in autunno;
- La seconda di tipo prescrittivo-programmatico, fissava gli obiettivi macroeconomici e i saldi di finanza pubblica sia in termini di competenza che di cassa. Venivano anche individuate le direttrici per la stesura della legge di bilancio, della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati.

Grazie al Dpef si dava la possibilità al Parlamento di venire prima a conoscenza delle politiche economico-finanziarie del Governo per poter, così, prepararsi per l'eventuale approvazione della legge finanziaria.

Con la legge n. 363 del 1988, veniva introdotta anche la relazione tecnico-finanziaria che doveva correlare tutti gli emendamenti di iniziativa governativa che "comportino nuove o maggiori spese ovvero la riduzione di entrate".

Nella relazione tecnica venivano illustrate stime degli effetti delle singole disposizioni sul bilancio per permettere al Parlamento di valutarle in modo consapevole, cercando di avere una visione d'insieme sulle conseguenze che avrebbero potuto avere sulla legge finanziaria.

Con l'introduzione del Dpef iniziava a delinearsi una sana gestione finanziaria, forte dell'attuazione del principio di programmazione e rispettosa della normativa costituzionale, un passo verso l'adattamento della finanza italiana alle regole che imporrà il trattato di Maastricht nel 1992. I provvedimenti attuati durante gli anni Ottanta (a partire dalla CTSP fino ad arrivare alla legge n.362 del 1988) possono essere definiti come l'inizio di un ciclo virtuoso che porterà l'Italia verso un processo di *spending review* sempre più profittevole e ad una gestione ragionevole dei conti pubblici, anche se caratterizzato da interruzioni causate da errate interpretazioni del principio di razionalizzazione della spesa.

#### **1.4 L'influenza dell'Unione Europea nella gestione della spesa pubblica: il trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita**

È ampiamente noto come l'Unione Europea introduca normative che impongono vincoli e che delincono l'andamento dei conti pubblici italiani, ma anche di tutti gli altri stati membri.

Questo fenomeno ha inizio ed è particolarmente dominante durante gli anni Novanta del secolo scorso, quando si andava costituendo l'Unione Monetaria Europea.

Il dibattito riguardante la correttezza di questi vincoli è da sempre molto acceso, ma è necessario affermare che l'introduzione di un sistema di questo tipo è finalizzato a garantire una gestione più virtuosa della finanza degli Stati Membri.

È infatti di rilievo ricordare che il progressivo aumento di interdipendenza tra gli stati europei, in assenza di adeguate regole che regolino i rapporti tra di essi, potrebbe causare il verificarsi di situazioni nelle quali i paesi meno abili nella gestione dei conti pubblici agirebbero tenendo conto esclusivamente dei propri interessi interni, creando così un meccanismo a catena che potrebbe influenzare negativamente anche tutti gli altri paesi dell'Unione, sempre maggiormente collegati tra loro.

Per questo motivo in alcuni stati si è andati incontro ad una modifica, o addirittura a una trasformazione, dell'intero iter di bilancio. Prima di parlare nel dettaglio dei limiti imposti dai due trattati più importanti (Trattato di Maastricht e Patto di Stabilità e Crescita), bisogna specificare che l'attenzione è rivolta principalmente al debito<sup>8</sup> e al disavanzo (*deficit*)<sup>9</sup> pubblico, entrambi in relazione al PIL.

Il 7 febbraio del 1992 viene firmato il Trattato di Maastricht, chiamato anche Trattato dell'Unione Europea, entrato formalmente in vigore nel 1993, ha istituito l'Unione Europea. Con la firma di questo trattato si è notevolmente rafforzata la cooperazione economica europea; infatti, può dirsi che ciò abbia creato le premesse per l'euro e, al contempo, abbia avviato il processo verso l'Unione Monetaria europea.

Difatti, proprio in riferimento a questo tema venivano previste nel Trattato tre tappe:

1. Piena libertà di movimento dei capitali
2. Rafforzamento dei rapporti tra le banche centrali per garantire un allineamento delle politiche economiche
3. Introduzione dell'euro e trasferimento della sovranità monetaria dagli organismi nazionali alla BCE.

Dopo aver scandito formalmente le tappe che dovevano condurre all'UEM, il trattato di Maastricht ha stabilito i limiti di cui si è parlato sopra, che valutano se un paese sia pronto ad adottare la moneta unica ma anche se poi effettivamente sia in grado di sostenerla nel tempo.

---

<sup>8</sup> Il debito pubblico, in economia, è il debito dello Stato nei confronti di altri soggetti economici nazionali o esteri - quali individui, imprese, banche o Stati esteri - che hanno sottoscritto un credito con lo Stato nell'acquisizione di obbligazioni o titoli di stato (in Italia BOT, BTP, CCT, CTZ e altri) destinati a coprire il fabbisogno monetario di cassa statale, ovvero l'eventuale deficit pubblico cumulato nel bilancio dello Stato, e la copertura degli interessi.

<sup>9</sup> Nella contabilità di Stato il deficit pubblico, o disavanzo pubblico, è la situazione contabile dello Stato che si verifica quando, nel corso di un esercizio finanziario, le uscite superano le entrate ovvero il bilancio dello Stato è negativo. La differenza tra entrate (gettito fiscale) e uscite (spesa pubblica) è detta saldo pubblico: se tale saldo è negativo, si parla di *deficit* (o disavanzo); se è positivo, si parla di *surplus* (o avanzo); se, infine, è pari a zero, si parla di pareggio del bilancio.

Queste regole prendono il nome di “criteri di Maastricht” o “criteri di convergenza” ed hanno lo scopo specifico di preservare la stabilità dei prezzi nell’area euro, anche in seguito all’ingresso di nuovi Paesi.

A tal fine, i Paesi in procinto di aderire devono dimostrarsi stabili sotto quattro punti di vista:

- **Inflazione:** il tasso medio di inflazione di un paese, osservato nell’arco di un anno, non deve superare di oltre 1,5 punti percentuali il tasso di inflazione dei tre Stati membri dell’UE che hanno conseguito i migliori risultati.
- **Livelli del debito pubblico:** il disavanzo annuo di bilancio di un paese non deve portarsi oltre il 3% del prodotto interno lordo (PIL) e il debito pubblico complessivo non deve superare il 60% del PIL.
- **Tassi d’interesse:** Il tasso di interesse a lungo termine di un paese, osservato nell’arco di un anno, non deve eccedere di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno ottenuto i migliori risultati.
- **Tasso di cambio:** Il paese deve mantenere stabile il proprio tasso di cambio, che deve cioè rimanere entro la banda di oscillazione prevista dai nuovi Accordi europei di cambio (AEC II) almeno per i due anni precedenti.

Per quanto riguarda questa trattazione, in particolare ci soffermeremo sul secondo punto: i livelli di debito pubblico. Prima della stipula del trattato, 1991, 4 pesi su 12 non rispettavano il rapporto deficit/PIL, invece, 5 su 12 non rispettavano quello debito/PIL, in entrambi i casi era presente l’Italia.

Alcuni paesi, come la Danimarca e il Regno unito, usufruirono della clausola dell’*opting out*, che permise loro di non aderire immediatamente al trattato ma di riservare loro del tempo di riflessione e valutazione.

Con il fine ultimo di mantenere fermi i requisiti di adesione all’unione economica e monetaria europea, e quindi rafforzare il percorso d’integrazione monetaria intrapreso nel 1992 con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht, venne stipulato, nel 1997, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Tale trattato introduce sanzioni per le nazioni non in linea con i parametri che riguardano il bilancio pubblico. Si stabilì, in particolare, che in caso di rapporto debito/PIL superiore al 60% era necessario un percorso di riduzione a “ritmo soddisfacente” del debito.

Gli Stati Membri che presentavano un disavanzo eccessivo avrebbero potuto essere sottoposti ad ulteriori sanzioni pecuniarie sotto forma di depositi fruttiferi pari allo 0,2% del PIL.

Va però specificato che effettivamente nessuna sanzione è mai stata messa in atto nei confronti dei paesi membri meno virtuosi, che non rispettavano i parametri di convergenza. Il Patto di Stabilità e Crescita può essere definito come “di completamento” al trattato di Maastricht, nato con il fine di rafforzare le procedure di controllo per contenere in modo permanente i livelli di debito e di disavanzo. Il PSC per garantire la sorveglianza e il controllo dei vincoli di cui si è trattato sopra si avvale di due Regolamenti del Consiglio approvati entrambi il 7 luglio 1997:

- Il Braccio preventivo (c.d. *preventive arm*), che analizza e formula raccomandazioni sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati, verificando anche il raggiungimento degli obiettivi di medio termine dei paesi (OMT). Gli Stati si impegnano a presentare programmi annuali di spesa per informare

della propria situazione economica, questi programmi si focalizzano sul modo in cui i Paesi hanno intenzione di intraprendere il percorso verso l'OMT<sup>10</sup>.

Il braccio preventivo prevede anche un processo di allerta precauzionale, che deriva dall'analisi dei programmi di stabilità da parte della Commissione, attraverso il quale il Consiglio può emettere raccomandazioni agli Stati Membri per prevenire o correggere un rischio eccessivo di deficit.

La valutazione del rispetto dell'OMT verifica sia se il saldo strutturale di bilancio abbia raggiunto l'obiettivo, ma anche, nel caso esso non sia stato raggiunto, se si trovi sul sentiero di aggiustamento ad una velocità adeguata.

Il valore di quest'ultima è influenzato dal debito pubblico e dalla posizione ciclica del paese:

		<b>Aggiustamento fiscale annuo richiesto</b>	
	<b>Condizioni</b>	Debito sotto la soglia del 60% e nessun rischio di sostenibilità	Debito sopra la soglia del 60% e rischio di sostenibilità
<b>Tempi eccezionalmente sfavorevoli</b>	Crescita reale o output gap <-4	Nessun aggiustamento richiesto	
<b>Tempi molto sfavorevoli</b>	$-4 \leq \text{output gap} < -3$	0	0.25
<b>Tempi sfavorevoli</b>	$-3 \leq \text{output gap} < -1.5$	0 se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, 0.25 se è inferiore	0,25 se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, 0.5 se è inferiore
<b>Tempi normali</b>	$-1.5 \leq \text{output gap} < 1.5$	0.5	> 0.5
<b>Tempi favorevoli</b>	output gap $\geq 1.5$ %	> 0.5 se il tasso di crescita reale è maggiore del potenziale, $\geq 0.75$ se è inferiore	$\geq 0.75$ se il tasso di crescita reale è superiore del potenziale, $\geq 1$ se è inferiore

Fonte: [https://temi.camera.it/leg17/post/trattato\\_fiscal\\_compact.html?tema=temi/le\\_regole\\_della\\_governance\\_economic\\_a\\_europea](https://temi.camera.it/leg17/post/trattato_fiscal_compact.html?tema=temi/le_regole_della_governance_economic_a_europea)

In via generale, il braccio preventivo è un complesso di procedure poco rigide, che hanno lo scopo di sorvegliare le politiche economiche degli Stati Membri e in caso di mancata convergenza con l'OMT, riportarle sul sentiero di aggiustamento appropriato.

<sup>10</sup> L'Obiettivo di Medio Termine (OMT) è un valore che varia da paese a paese e che corrisponde ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% del PIL stabilito dal Trattato e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. In base alle regole definite nei regolamenti europei, gli Stati membri dovrebbero registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso. Gli Stati membri con un livello di debito che ecceda il 60% del PIL o che presentano rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito dovrebbero osservare una velocità di convergenza all'OMT maggiore. Per tutti paesi, è richiesto un più elevato aggiustamento nelle fasi positive del ciclo economico così da avere maggiore flessibilità in quelle negative. Per l'Italia l'OMT è zero (pareggio di bilancio).

- Il Braccio correttivo (c.d. *corrective arm*), a differenza del braccio preventivo, si basa su procedure più formalizzate e severe, in particolare si parla della procedura per disavanzi eccessivi e della procedura per gli squilibri eccessivi (c.d. *excessive deficit procedure*).

La PDE viene attuata se uno Stato non rispetta uno o entrambi i requisiti inerenti ai livelli di bilancio. Va però specificato, che anche trattandosi di un insieme di norme più dure, prima che il Consiglio imponga sanzioni di natura finanziaria ai Paesi che attuano l'infrazione, le procedure prevedono numerose valutazioni, raccomandazioni e avvertenze preventive.

Fin dalla stipula del Trattato di Maastricht, le argomentazioni contro i parametri di convergenza sono state numerose, in particolare sono stati etichettati come troppo rigidi e severi, a volte sono stati definiti "ispirati dalla fantasia"<sup>11</sup>.

Se si fa un'analisi generale dei Paesi membri dell'UEM, ben pochi sono quelli che effettivamente rispettano i parametri, in particolare quelli relativi al bilancio (fenomeno che si era già riscontrato prima della stipula dei trattati).

Prima, però, di dare un giudizio negativo riguardo limiti imposti dall'Unione, è necessario ricordare che l'interdipendenza tra i paesi era, ed è, sempre più forte e una gestione errata della spesa pubblica di una o più nazioni potrebbe provocare una reazione a catena che danneggerebbe, non solo l'intera organizzazione sovrastatale, ma anche i singoli Stati Membri.

Effettivamente le sanzioni previste e poi, come si vedrà più avanti, anche rinforzate tramite le riforme degli anni successivi, non sono mai state realmente applicate. Per questo motivo i limiti che impongono di mantenere i parametri debito/PIL e deficit/PIL inquadrati in indici predefiniti, non devono essere visti come minacce ma soltanto come riferimenti a cui tendere per una gestione più virtuosa dei conti pubblici. Nel caso italiano, in particolare, l'ingresso nell'UEM ha provocato una perdita dell'autonomia nazionale sotto molti aspetti, ma ha anche consentito una spinta verso una gestione sempre più sapiente della spesa pubblica e ha stimolato la nascita di numerose riforme che hanno innovato notevolmente il ciclo di bilancio e l'organizzazione dei conti pubblici.

### ***1.5 La legge n.94 del 1997 (cd. Riforma Ciampi), un primo passo verso la riclassificazione del bilancio nell'ottica della Spending Review***

A seguito delle forti influenze europee, in Italia era emersa l'esigenza di una ricostruzione e modifica del quadro legislativo per riuscire a rispettare i parametri che indicavano una sana gestione finanziaria. Il primo tentativo di riforma in questo senso viene proprio dalla legge n.94 del 1997, chiamata anche Riforma Ciampi<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. G. Di Taranto, *L'Europa tradita*, Roma, Luiss Press, 2017, p.73

<sup>12</sup> Carlo Azeglio Ciampi è stato dapprima Governatore della Banca d'Italia dal 1979 al 1993, e di poi, Presidente del Consiglio dei Ministri negli anni 1993 e 1994. Venne nominato ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica in due Governi (prima nel 1996 e 1997 poi nel 1998 e 1999). Infine, ha ricoperto il ruolo di decimo Presidente della Repubblica dal 1999 al 2006



Attraverso questa legge si cerca di andare verso un metodo più economico di gestione della spesa, cercando di superare quello più burocratico che aveva fino a questo momento caratterizzato il nostro ordinamento; infatti, la riforma si può definire non solo finanziaria ma anche organizzativa e gestionale. Non si cerca più di introdurre un disegno organizzativo di carattere generale, ma ad esso si aggiunge anche l'efficienza per cercare di superare l'originario impianto burocratico le cui caratteristiche non apparivano più in linea con le direttive gestionali imposte alle pubbliche amministrazioni da parte dell'ordinamento europeo.

La riforma non fu soltanto un perfezionamento di quelle emanate in passato, come avvenne con la riforma Amato del 1988 nei confronti della legge 5 agosto 1978, n. 478, ma l'inizio di un cammino che il nostro paese era obbligato a percorrere per adeguarsi alle trasformazioni imposte in relazione al bisogno di conferire maggiore efficienza all'azione del Governo e alla pubblica amministrazione per cercare di diminuirne il costo economico.

In particolare, si può parlare di un processo di aziendalizzazione quello a cui dà il via la riforma n.94 del 1997, patendo dal superamento del principio contabilistico della spesa storica incrementale, per essere sostituito da quello dello *Zero Base Budgeting*.

Il principio della spesa storica incrementale prevedeva che ogni anno si aggiornassero le dotazioni di risorse finanziarie dell'anno precedente adeguandole al tasso di inflazione, prescindendo da valutazioni sulla permanenza di programmi di spesa o da verifiche delle congruenze delle risorse assegnate rispetto ai risultati raggiunti.

Questo approccio era quindi controproducente per una virtuosa gestione delle finanze pubbliche perché finiva per rappresentare un fattore di incentivo alla spesa. Il principio della spesa storica incrementale, non solo favoriva l'inerzia della pubblica amministrazione, ma non prevedeva nessuna valutazione sulle motivazioni di spesa né sul raggiungimento degli obiettivi programmati.

Il criterio dello *Zero Base Budgeting*, invece, si basava sulla valutazione delle esigenze funzionali e degli obiettivi da perseguire in concreto, nel periodo a cui si riferiva, in modo da poter determinare per ogni esercizio lo stanziamento necessario per raggiungere gli obiettivi previsti per ogni unità organizzativa.

Una riforma come questa ha attuato, per la redazione del bilancio pubblico, gli stessi principi che si utilizzano nella stesura di un *business plan*, che analizza gli obiettivi e le strategie e delinea i mezzi per raggiungerli.

Parlando di *budget*, infatti, si affronta un concetto che è chiaramente privatistico e che si ricollega alla visione che si voleva assumesse il *management* pubblico.

Con l'approccio dello *Zero Base Budgeting* si cerca, quindi, di non spendere le risorse stanziate per ottenere quanto stabilito nell'anno precedente, se non di più, ma si vuole dimostrare che esse sono state ben investite.

Con l'introduzione di questo nuovo approccio, è stato necessario cambiare anche la struttura formale del bilancio, con la legge n.94 del 1997 vengono, infatti, introdotte le unità previsionali di base (UPB).

Si passò quindi dai capitoli, che erano arrivati a essere quasi seimila, anche ripetuti tra loro e riferiti a oggetti disomogenei, per arrivare alle UPB, aggregati di spesa molto più ampi.

Le UPB vennero divise in 4 sottolivelli:

Unità previsionali di base		Previsioni secondo la legge di Bilancio anno finanziario 2005	Previsioni assestate anno finanziario 2005	Variazioni che si propongono	Previsioni risultanti anno finanziario 2006
Numero	Denominazione				
7 -	GUARDIA DI FINANZA	RS 40.849.073	148.638.050	-148.630.050	8.000
		CP 3.435.388.348	3.480.076.357	-104.839.763	3.375.236.594
		CS 3.427.044.353	3.471.732.362	-103.487.768	3.368.244.594
7.1 -	Spese correnti	RS 40.007.000	111.100.476	-111.093.476	7.000
		CP 3.347.346.996	3.392.006.159	-105.021.992	3.286.984.167
		CS 3.345.906.489	3.390.565.652	-103.574.485	3.286.991.167
7.1.1 -	FUNZIONAMENTO	RS 40.007.000	111.100.476	-111.093.476	7.000
		CP 3.263.423.482	3.333.082.645	-130.021.992	3.203.060.653
		CS 3.261.982.975	3.331.642.138	-128.574.485	3.203.067.653
7.1.1.1	Spese generali di funzionamento (*)	RS 40.007.000	81.097.795	-81.090.795	7.000
		CP 3.200.707.196	3.269.823.958	-129.479.591	3.140.344.367
		CS 3.200.766.689	3.269.883.451	-129.532.084	3.140.351.367
7.1.1.2	Reclutamento, formazione e addestramento	RS <<	<<	<<	<<
		CP 11.021.994	11.035.290	-13.296	11.021.994
		CS 9.521.994	9.535.290	1.486.704	11.021.994
7.1.1.3	Mezzi operativi e strumentali	RS <<	19.025.684	-19.025.684	<<
		CP 43.053.637	43.582.742	-529.105	43.053.637
		CS 43.053.637	43.582.742	-529.105	43.053.637
7.1.1.4	Potenziamento	RS <<	10.976.997	-10.976.997	<<
		CP 8.640.655	8.640.655	<<	8.640.655
		CS 8.640.655	8.640.655	<<	8.640.655

IV livello: Unità elementari

III livello: Macro-aggregati

II livello: Titoli

I livello: Centri di responsabilità

Fonte: SENATO DELLA REPUBBLICA, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documento n. 3614, Tipografia del Senato, Roma, 2005, p. 348, disponibile su [www.senato.it](http://www.senato.it)

Le unità previsionali di base erano stabilite in modo da corrispondere ad un unico centro di responsabilità amministrativa per dare, così, rilevanza al processo dello stanziamento della spesa rendendo la funzione allocativa più efficiente.

Il Parlamento, approvando gli stanziamenti per le UPB, riusciva a individuare aree omogenee di intervento e quindi acquisiva una più specifica consapevolezza sul dove stava intervenendo e sui motivi che suggerivano l'intervento.

L'illustrazione delle unità previsionali di base veniva demandata dalle "note parlamentari", allegate agli stati di previsione dell'entrata e della spesa. Siffatti strumenti erano importanti per via dell'apporto conoscitivo che offrivano al Parlamento, poiché illustravano le principali componenti di carattere programmatico e finanziario, mettevano in evidenza gli obiettivi generali che venivano articolati per funzioni-obiettivo, tali da individuare le *mission* istituzionali assegnate alle pubbliche amministrazioni.

È stato più volte ribadito che la legge n. 94 del 1997 aveva l'obiettivo di efficientare la spesa pubblica, il raggiungimento di questo obiettivo è dimostrato dal fatto che le unità previsionali di base erano circa mille, tra quelle in entrata e quelle in uscita, e sostituivano i seimila precedenti capitoli.

Le UPB venivano stabilite in base alla corrispondenza tra le unità e i centri di responsabilità a cui era destinata la relativa gestione.

L'ufficio destinatario delle risorse finanziarie veniva individuato, quindi, in base alla definizione delle competenze e delle aree omogenee di attività di ogni Dicastero.

Attraverso le unità previsionali di base i ministeri indicano i criteri adottati per la formulazione delle previsioni di bilancio ma anche gli obiettivi che intendono raggiungere tramite il loro utilizzo.

La riforma prevedeva inoltre un sistema di monitoraggio, non solo previsto dai Trattati dell'Unione Europea, ma necessario ai fini dell'attuazione della riorganizzazione del bilancio che, con la nuova formulazione e organizzazione della spesa, veniva notevolmente semplificato.

L'introduzione della contabilità economica, in collegamento con il bilancio preventivo pubblico per unità previsionali di base incrociate con funzioni-obiettivo delle amministrazioni pubbliche, venne affidata alla Ragioneria Generale dello Stato che ne definiva principi, regole e metodologie.

L'introduzione del sistema di contabilità economica analitica aveva l'obiettivo di analizzare, verificare, e monitorare i costi, i rendimenti e i risultati dell'operato della pubblica amministrazione.

Per farce ciò e valutare il conseguimento degli obiettivi, il sistema prende a riferimento il costo dell'operazione, non la spesa.

Il costo rappresentava un momento precedente all'effettivo esborso monetario per l'attuazione dell'attività a cui esso è collegato, contrariamente alla spesa che invece sorge quando la risorsa viene impiegata.

Un'altra notevole innovazione della legge n.94 del 1997 fu la distinzione tra "bilancio politico" e "bilancio amministrativo".

Il primo era sottoposto all'approvazione parlamentare che ratificava, in particolare, le unità previsionali di base, con il secondo invece il Governo a seguito dell'approvazione delle UPB, gestiva la ripartizione di queste in capitoli e in centri di costo.

La riforma Amato sembra quindi aver apportato molte innovazioni in campo pubblico, come abbiamo visto, in particolare: la programmazione, la pianificazione e la riorganizzazione per centri di costo della legge di bilancio e l'introduzione di un sistema di monitoraggio.

Attraverso l'introduzione della distinzione tra il bilancio politico e amministrativo e delle aggregazioni più ampie come le UPB, l'allocazione delle risorse risultava più flessibile, in questo modo si cercava di intraprendere la strada verso l'efficientamento della spesa pubblica.

Inoltre, cambiava completamente la concezione della visione della dirigenza del sistema pubblico che voleva acquisisse i criteri della scienza economico-aziendalistica del settore privato, responsabilizzando e rendendo più indipendenti i centri di costo e le unità organizzative.

Nonostante gli obiettivi che si era intenzionati a raggiungere attraverso questa riforma fossero virtuosi, le criticità iniziarono ad emergere già nella legge di bilancio del 1998.

Prima di tutte vi era l'inadeguata preparazione in materia economica da parte dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. A questa problematica di tipo strutturale, si andavano ad aggiungere quelle che riguardavano, invece, i contenuti della riforma.

Emerse che le UPB avevano scarsa significatività e risultava difficile utilizzarle come indicatori di efficienza perché non riuscivano a fare in modo che si raggiungessero obiettivi finanziari separati.

Inoltre, emergeva che il bilancio non mostrava limpidamente le azioni svolte nell'utilizzo delle risorse, questo avveniva perché la sua struttura era più incentrata su "chi" gestiva i mezzi e non sulle funzioni che avevano quest'ultimi, cioè su cosa venisse realizzato tramite l'utilizzo di essi.

Queste criticità non fecero evolvere la riforma nel verso che ci si aspettava, però bisogna valutarla non per il suo effettivo risultato ma per i segnali forti, in termini di innovazione, che sono stati dati alla contabilità pubblica.

Per la prima volta, si proponeva di utilizzare un metodo efficiente di allocazione delle risorse, non solo per il settore privato, che era incentrato sul raggiungimento di un profitto, ma anche per la spesa pubblica, che aveva dimostrato, negli anni precedenti, un forte bisogno di razionalizzazione.

## CAPITOLO II

### VERSO LA RIFORMA COSTITUZIONALE 1/2012, COME CI SIARRIVA E I CAMBIAMENTI DELLA LEGGE DI BILANCIO

#### *2.1 Legge 196/2009: dalla legge finanziaria alla legge di stabilità e il rinnovamento del metodo di programmazione e la classificazione in Programmi e Missioni*

In seguito alle riforme attuate negli anni Novanta, il Governo grazie alla disposizione del disegno di legge di bilancio del 2008, si propone di rafforzare e implementare la riforma di bilancio del 1997, in modo tale da allocare le risorse in maniera più efficiente e aumentare la chiarezza e la trasparenza degli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica.

Con la circolare n. 21 del 2007 viene adottata una nuova tipologia di redazione del bilancio di previsione, in particolare viene implementata un'innovativa classificazione delle poste contabili, impostata sui centri di responsabilità amministrativa, si passa così da un'allocatione delle risorse che dipendeva dall'unità organizzativa ad una che, invece, dipende dalle funzioni da svolgere.

Il progetto di bilancio a partire dall'anno 2008, dunque, ha visto la rilevazione e l'allocatione dei costi essere compiuta sulla nuova classificazione, basata su due livelli di aggregazione: 34 missioni e 168 programmi. A partire da questi due livelli, le risorse finanziarie vengono ripartite ai singoli dicasteri di spesa, successivamente, una volta inquadrati i centri di responsabilità, si configurano come *budget* assegnato al dirigente a capo dell'unità organizzativa. Questa nuova ripartizione dei capitoli di spesa può, quindi, essere considerata un'evoluzione della Riforma Ciampi e dei principi su cui si basa, in particolare per quanto concerne la visione privatistica che si voleva che assumesse il sistema dirigenziale della pubblica amministrazione. In questo modo si dava grande responsabilità alle singole unità organizzative e conseguentemente anche indipendenza.

Le missioni corrispondono alle principali funzioni da svolgere, indentificano i principali obiettivi delle politiche pubbliche di settore, per ognuna di queste funzioni viene rappresentato il costo. Esse sono necessarie per rappresentare la politica istituzionale del bilancio e per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa.

Ogni missione si realizza attraverso l'applicazione di più programmi, essi sono macro-aggregati di attività assegnati ad ogni singolo ministero, permettendo così di definire le finalità e le risorse di ciascuno. I programmi rappresentano le nuove Unità Previsionali di Base. Il processo di snellimento, trasparenza e conseguente rimodulazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione è necessario per perseguire gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità. Tutto questo è dimostrato dalla tabella sottostante che mostra come dalle precedenti 1716 unità previsionali di base, sono stati previsti per i ministeri 714 macro-aggregati per la legge di bilancio dell'anno 2007.

MINISTERI	MISSIONI	PROGRAMMI	UNITA' PREVISIONALI DI BASE (unità di voto)		
			2007	2008	DIFFERENZA
ENTRATA	-	-	164	60	-104
ECONOMIA E FINANZE	25	45 (*)	295	115	-180
SVILUPPO ECONOMICO	7	16	84	46	-38
LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	5	9	60	26	-34
GIUSTIZIA	3	7	39	16	-23
AFFARI ESTERI	3	10	85	26	-59
PUBBLICA ISTRUZIONE	5	14	201	44	-157
INTERNO	7	15	67	47	-20
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	4	10	61	30	-31
INFRASTRUTTURE	4	13	67	31	-36
COMUNICAZIONI	5	8	54	20	-34
DIFESA	4	11	81	26	-55
POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	7	12	59	34	-25
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	5	11	108	34	-74
SALUTE	4	10	55	25	-30
TRASPORTI	5	12	65	40	-25
UNIVERSITA' E RICERCA	5	9	34	30	-4
SOLIDARIETA' SOCIALE	5	10	37	26	-11
COMMERCIO INTERNAZIONALE	3	6	40	14	-26
TOTALE			1.656	690	-966

(\*) di cui n. 30 Programmi finanziari

AMMINISTRAZIONI AUTONOME					
MONOPOLI DI STATO	1	1	19	7	-12
ARCHIVI NOTARILI	1	1	15	7	-8
IST. AGRON. OLTREMARE	1	1	10	5	-5
FONDO EDIFICI DI CULTO	1	1	16	5	-11
TOTALE			60	24	-36
IN COMPLESSO			1.716	714	-1.002

Fonte: "Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi", ottobre 2007, Ragioneria Generale dello Stato.

È interessante analizzare che con questo nuovo metodo di classificazione delle voci del bilancio si cambia la logica di attribuzione delle risorse. Si passa, quindi, da un procedimento *botton-up*, che prevedeva che i fondi venissero prima distribuiti per poi ottenere l'importo definitivo destinato all'unità organizzativa, ad una logica di *top-down* che prevede che prima vengano definite le funzioni per cui è necessario stabilire delle spese e, solo in seguito, viene definita la quantità di risorse necessaria a ciascun dirigente per portare a termine un determinato programma.

La nuova organizzazione delle poste di bilancio, introdotta nel 2007 e attuata nel 2008 viene formalizzata e completata con la legge n.196 del 2009: "Legge di contabilità e finanza", che ha chiarito la struttura di bilancio per missioni e programmi per rendere sempre più trasparente il rapporto tra le decisioni prese in merito al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e le risorse necessarie per la loro attuazione.

La legge in questione offre una grande spinta verso l'innovazione e l'efficientamento della finanza pubblica, agendo su diversi campi di azione, quelli su cui ci soffermeremo in questa trattazione sono:

- Modifica degli strumenti del ciclo di programmazione e del loro *timing*;
- Sostituzione della legge Finanziaria con la legge di Stabilità
- Rafforzamento del principio di cassa che avrebbe gradualmente sostituito quello della competenza;

Va innanzitutto specificato che la legge n.196 del 2009 abroga e sostituisce la legge n.468 del 1978, ne modifica, quindi, il ciclo di programmazione economico-finanziaria. Anche questa volta, una riforma di questo tipo, quindi che riguarda il ciclo programmatico di bilancio, proviene dall'esterno: dalle spinte dell'Unione Europea.

Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria (Dpef), con la legge n.196 del 2009, viene sostituito con la Decisione di Finanza Pubblica (Dfp), quest'ultimo ha un contenuto più ampio di quello del Dpef.

Il Dfp è un documento programmatico triennale e contiene l'esposizione dei dati tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia nel complesso, che ripartiti per i diversi sottosettori in cui la P.A. è articolata<sup>13</sup>.

Questo strumento è, quindi, uno dei tasselli che permette alla finanza italiana di allinearsi alle richieste di sana gestione dell'economia pubblica da parte dell'Unione Europea. Per quanto riguarda la sopracitata variazione del *timing*, la presentazione della Decisione di Finanza Pubblica viene posticipata al 15 settembre (rispetto alla presentazione del Dpef prevista per il 15 maggio). Per approfondire questo tema, è necessario introdurre il discorso riguardante la legge di Stabilità.

La legge di Stabilità viene introdotta dalla legge n.196 del 2009 in sostituzione della legge Finanziaria; anche in questo ambito, la legge del 2009 si innesta all'interno di un *trend* di riforme che vengono, per molti versi influenzate dall'Unione Europea, ma che hanno inizio già con la ridefinizione della legge Finanziaria a partire dalla riforma del 1988. Anche la legge di Stabilità, a partire dal 2009, come il Dfp, disponeva in un quadro di riferimento triennale. Anche se le leggi Finanziarie precedenti erano impostate su base triennale, in realtà si concentravano principalmente sul raggiungimento degli obiettivi programmatici dell'anno di riferimento, rinviando a quelli successivi la correzione necessaria a stabilire gli obiettivi di medio/lungo periodo. Con la legge di Stabilità la triennializzazione è rafforzata, il Governo doveva proporre una manovra proiettata su tre anni, questo significava anche spingere lo stesso a impegnarsi in un percorso predefinito nell'ambito di uno scenario pluriennale, aumentandone il *commitment*.

Anche la legge di Stabilità era articolata in programmi, secondo la classificazione funzionale Cofog<sup>14</sup>, questo la rendeva più snella rispetto alla precedente legge Finanziaria, o almeno questa era l'intenzione della riforma del 2009. Come si è avuto modo di accennare in precedenza, la legge Finanziaria comprimeva il ruolo del Parlamento, che troppo spesso negli anni percenti si era trovato a dover approvare leggi Finanziarie tramite fiducia, con al loro interno maxi emendamenti, articoli composti da centinaia di commi. Con la legge n. 196 del 2009 e la conseguente sostituzione della Finanziaria con la legge di Stabilità l'intento era anche quello di salvaguardare l'equilibrio tra i due poteri: quello esecutivo e quello legislativo.

---

<sup>13</sup>[https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/documenti\\_programmatici/sezione2/dfp.html](https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione2/dfp.html)

<sup>14</sup> La COFOG rappresenta una delle nomenclature usate dalla contabilità nazionale per classificare la spesa delle amministrazioni pubbliche e quindi permette di controllare più facilmente l'attività dell'operatore pubblico.

Si presenta come una categorizzazione delle voci di spesa dell'operatore pubblico, articolata in tre livelli:

1) Divisioni o funzioni di primo livello, ossia i fini primari perseguiti dalle amministrazioni (Difesa, Ordine pubblico...)

2) Gruppi o funzioni di secondo livello, riguardano specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche;

3) Classi o funzioni di terzo livello, individuano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento.

La legge di Stabilità viene approvata il 15 ottobre, a distanza di un mese dalla Decisione di Finanza Pubblica, questa concentrazione temporale permette ai dati e agli obiettivi di non mutarsi significativamente in questo arco di tempo. È capitato numerose volte nel corso degli anni, infatti, che i cambiamenti macroeconomici che avevano avuto luogo tra giugno (data di presentazione del Dpef) e settembre (data di presentazione della legge Finanziaria) avevano imposto una modifica del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, rendendo il processo di approvazione e il conseguente dibattito che si era sostenuto vani.

A causa di questa stretta connessione temporale, la legge di Stabilità non poteva che avere un contenuto ben definito, finisce così quindi l'era dei sempre più numerosi interventi di tipo particolareggiato per dare spazio invece a gestioni e razionalizzazioni della spesa riferite a livelli di grandezza ben definiti, più ampi e omogenei.

Per tutte queste ragioni il Dpf e la legge di Stabilità sono strettamente collegati, la prima stabilisce gli obiettivi di medio periodo e la seconda definisce gli strumenti e le risorse per raggiungerli. In questo contesto è importante specificare, inoltre, che la legge di Stabilità non può constare un peggioramento dei saldi rispetto al Dpf, dove essere neutrale se non migliorativa.

La legge n. 196 del 2009 ufficializzando la struttura del bilancio dello Stato in missioni e programmi rendeva istantaneo il passaggio tra risorse stanziare e azioni attuate. In particolare, i programmi venivano individuati in base alle azioni da compiere riuscendo così anche ad individuare ed eliminare eventuali duplicazioni o sovrapposizioni di attività e di conseguenza di fondi stanziati. I programmi rappresentavano le unità di voto parlamentare, in questo modo anche la decisione parlamentare acquisiva una forma funzionale. Inoltre, essendo i programmi espressione di un ben preciso aggregato di spesa, rendevano il tutto più chiaro, trasparente e comprensibile, non solo i per parlamentari ma anche per i singoli cittadini. Facendo un confronto con le Unità Previsionali di Base, esse erano di dimensioni notevoli e corrispondevano ad un aggregato di natura organizzativa, non funzionale, questo contribuiva a creare confusione e a non favorire l'efficienza, che invece con la riforma del 2009 si cercava di raggiungere.

Per usare le parole di una senatrice, con la riorganizzazione del bilancio in missioni e programmi “sarà possibile stabilire quante risorse servono per raggiungere un determinato obiettivo e valutare i risultati dell'azione pubblica mediante l'introduzione di indicatori di performance e l'individuazione di un unico responsabile per ciascun programma”<sup>15</sup>.

Insieme alla riorganizzazione delle poste di bilancio, un'altra componente della riforma del 2009 che permette di inquadrare tale legge tra quelle che compongono il sentiero verso la razionalizzazione della spesa pubblica e la *spending review*, è il graduale passaggio al criterio di cassa<sup>16</sup> per la redazione del bilancio dello Stato. Visto che esso si riferisce esclusivamente alle operazioni di spesa già effettuate, ovviamente permette di fare delle previsioni attendibili del fabbisogno di risorse e quindi di poterle gestire in modo più efficiente

---

<sup>15</sup> Senatrice NOME Colli, Aula Senato della Repubblica Italiana, 16-6-2009.

<sup>16</sup> Il Bilancio di Cassa si riferisce alle entrate versate e alle spese pagate nel corso dell'esercizio, a prescindere dal momento del loro accertamento e impegno.

Il Bilancio di Competenza si riferisce alle entrate accertate e alle spese impegnate nel corso dell'esercizio, a prescindere dal momento del loro versamento e pagamento (nello stesso esercizio o in esercizi successivi).



in vista della razionalizzazione della spesa. La redazione del bilancio secondo il principio di cassa amplia l'autonomia e la responsabilità dei dirigenti pubblici a cui vengono attribuite le risorse. Questo rende necessaria una più specifica programmazione delle spese e un controllo più rigido della gestione per garantire che i *manager* della Pubblica Amministrazione affrontino gli esborsi nei limiti delle disponibilità di cassa, evitando così impieghi finanziari, che pur senza esborso immediato, creino del medio periodo oneri che possano mettere in difficoltà la finanza pubblica.

A partire dalla circolare del 2007, passando per la legge di bilancio del 2008, fino ad arrivare alla legge n.196 del 2009, si è voluto intraprendere un processo verso l'efficientamento della spesa pubblica, facendo in modo che essa si concentrasse sulle attività da svolgere, cercando di chiarire anche quali funzioni avrebbero dovuto svolgere.

Tramite questa riforma si è cercato di evitare di impiegare troppe energie e risorse per studiare la distruzione dei centri di spesa. Inoltre, la rinnovata attenzione verso la pianificazione della finanza pubblica, non solo risponde alla necessità di allineamento verso direttive europee, ma anche ad una maggiore sensibilità verso il raggiungimento degli obiettivi di medio termine.

## ***2.2 Six Pack, Two Pack e Fiscal Compact: come le riforme della Governance europea contribuiscono alla riforma del 2012***

Come è stato già più volte ribadito nel corso di questa trattazione, risulta necessario, se non indispensabile, parlare delle manovre di riforma attuate dagli organi di governo europeo per poter contestualizzare e inquadrare all'interno di un meccanismo più ampio, tutte le leggi e i cambiamenti della finanza pubblica italiana. Infatti, tutte le riforme nazionali più significative (come quella costituzionale del 2012 di cui si farà un'analisi più approfondita nel prossimo paragrafo) sono frutto di cambiamenti che partono in primis dall'Unione Europea, che avendo una visione più d'insieme dei paesi membri, ha il potere di influenzare i Governi e le legislazioni nazionali sui temi di politica economica di grande rilievo, come la legge di bilancio o il debito pubblico.

Se si vuole portare avanti un filo logico-temporale, non si può in questa sede, non fare una distinzione tra le politiche economiche pre-crisi e quelle post-crisi, sia in relazione ai governi nazionali, ma, in particolare, in relazione a quelli sovranazionali quali l'Unione Europea.

La *governance* europea, infatti, prima della crisi economico-finanziaria, che si basava come abbiamo visto principalmente sul Trattato di Maastricht e sul Patto di Stabilità e Crescita, aveva un meccanismo di controllo e coordinamento che prevedeva che gli stati membri rimanessero i principali centri di autorità e fossero responsabili principalmente dei rispettivi parlamenti nazionali. La disciplina di politica economica portata avanti dall'Unione Europea, prima della crisi, veniva considerata come produttiva di impegni esclusivamente politici.

In casi particolari, in cui uno stato non rispettava gli indirizzi di massima previsti dalla *governance* il Consiglio Ecofin<sup>17</sup>, su proposta della Commissione Europea, aveva la possibilità di procedere alla pubblicazione di raccomandazioni. Inoltre, anche queste ultime avevano margini piuttosto limitati perché erano incentrate prevalentemente sulla questione del *deficit*, dando poca importanza ad aspetti altrettanto rilevanti come gli squilibri macroeconomici e la sostenibilità del debito nel medio termine. Si potrebbe ribattere su questo tema citando il Braccio Correttivo, di cui si è trattato in precedenza, che prevede anche l'attuazione di sanzioni a carico dello Stato inadempiente, ma effettivamente nel corso degli anni, anche in casi di inottemperanza dei vincoli, queste sanzioni non sono mai state deliberate e applicate.

La crisi partita dagli Stati Uniti nel 2007, ha colpito l'Europa a partire dal 2009, fungerà da sparti acqua per la *governance* europea. In particolare, l'Italia è stata uno dei paesi che ne ha sofferto maggiormente e fu colpita da un fortissimo *trend* recessivo che interessò l'intera economia del paese.

La fase recessiva creò non pochi problemi per le finanze pubbliche, che a fronte di una riduzione della produzione nazionale, e quindi del gettito fiscale, si trovarono a fronteggiare anche una maggiore spesa per l'assistenza, visto il grande aumento di disoccupati.

Come solito per l'Italia, il finanziamento di tali spese fu affidato al debito pubblico, che aumentò, nel corso del 2009, di più di 100 milioni di euro, arrivando alla cifra, a prezzi correnti, di € 1.839.232.600.000,00, livello mai raggiunto in precedenza.

Il dato in valore assoluto non è ovviamente sufficiente ad illustrare lo *shock* che ha rappresentato per le finanze pubbliche tale periodo recessivo, ma è necessario analizzare il dato relativo, confrontato con i valori degli anni precedenti.

In particolare, nel 2009 il livello del debito risultò essere aumentato del 5,79%, ma il dato più significativo è di certo condensato nel rapporto debito/PIL, che, oltre ad essere uno dei parametri di misurazione del buon andamento economico di uno Stato da parte dell'Unione Europea, ci consente di mettere in relazione sia l'ambito della produzione, che l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni.

Analizzando questo rapporto, risulta come nel 2009 esso sia aumentato di più di 10 punti percentuali, rispetto all'anno precedente, passando dal 106,16% del 2008 ad 116,61% del 2009.

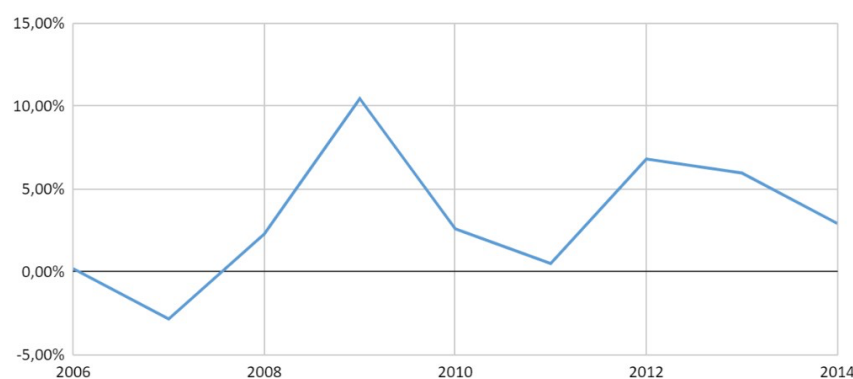
Questo poderoso aumento illustra pertanto l'effetto combinato del calo della produzione, e dell'aumento dell'indebitamento, che rappresentano rispettivamente il denominatore ed il numeratore del rapporto.

La combinazione di questi due effetti in un unico indicatore è particolarmente intuitiva anche dal punto di vista analitico: trattandosi di un rapporto, infatti, l'aumento del numeratore, ossia il debito, comporta l'aumento del rapporto; analogamente, la diminuzione del denominatore, vale a dire il PIL, fa anch'essa aumentare il rapporto complessivo.

---

<sup>17</sup> Il Consiglio "Economia e finanza" (ECOFIN) è responsabile della politica dell'UE in tre settori principali: politica economica, questioni relative alla fiscalità e regolamentazione dei servizi finanziari, è composto dai ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea.

Variazione rapporto debito/PIL 2006-2014



Fonte: I numeri della finanza pubblica dal 1861 ad oggi, Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani.

I dati presentati finora consentono di comprendere in maniera efficace il grande *shock* che ha rappresentato, per l'economia italiana, la crisi finanziaria scoppiata negli Stati Uniti, ma allo stesso tempo illustrano come dopo lo *shock* iniziale del 2009, vi è stato un biennio di parziale ripresa, grazie all'effetto rimbalzo che caratterizza il periodo successivo a quello in cui si manifestano gli effetti dello *shock*.

Allo stesso tempo, i medesimi dati illustrano come il rimbalzo che ha caratterizzato l'economia italiana sin dal 2009 si sia ben preso esaurito, e già dal secondo trimestre del 2011, la crescita del PIL rallentò fortemente, passando dallo 0,48% del primo trimestre allo 0,045% del secondo trimestre.

A partire dall'estate iniziò invece una nuova fase di recessione, e tra luglio e settembre ci fu una diminuzione di più di mezzo punto percentuale, per proseguire con ritmi ancor più sostenuti nei mesi successivi.

Le ragioni dell'inizio di questa nuova fase recessiva sono da individuare in quella che è chiamata la crisi del debito sovrano che ha investito l'Europa nei primi anni 2010, a seguito del poderoso ricorso all'indebitamento da parte di diversi paesi europei per fronteggiare la crisi finanziaria.

In particolare, alcuni paesi con un'economia più fragile, caratterizzati da delle finanze pubbliche non virtuose, indicati in senso dispregiativo con l'acronimo "P.I.G.S." (dalle iniziali di Portogallo, Italia, Grecia e Spagna), avevano un rapporto debito/PIL particolarmente elevato, e che dagli anni della recessione era continuato ad aumentare fortemente, a fronte di una crescita non così sostenuta.

Le preoccupazioni dei mercati per l'indebitamento di questi paesi fecero aumentare la percezione di un probabile tracollo di queste economie, di certo non irrilevanti per l'Eurozona.

Per reagire ad una crisi economico-finanziaria di tale portata, l'Unione europea ha messo in atto due strategie: una più operativa e volta a risolvere i problemi in breve periodo e una, invece, più strutturale volta a prevenire il ripetersi di situazioni come quella che si è appena descritta.

Innanzitutto, per quanto riguarda la prima strategia l'Unione Europea ha cercato di dare un sostegno immediato agli Stati in difficoltà attuando politiche di assistenza finanziaria, come le operazioni non convenzionali messe

in atto dalla BCE. Questo tipo di approccio aveva fatto in modo che “fallimenti di mercato” non si trasformassero in “fallimenti di stati”<sup>18</sup>.

In secondo luogo, la crisi economico-finanziaria ha fatto emergere l’esigenza di colmare la distanza tra la politica monetaria - di competenza comunitaria- e la politica di bilancio e tributaria ancora soggettata alle decisioni dei singoli Governi degli Stati membri.

Ciò, ha spinto l’Unione Europea a mettere in atto rimedi strutturali in modo da non dover ripetere gli interventi non convenzionali attuati per salvare alcuni stati dal collasso.

L’esperienza della crisi economica del debito sovrano aveva fatto emergere tre problematiche principali:

- Le regole europee non hanno garantito che i paesi seguissero politiche di bilancio prudenti;
- L'accumulo di significativi squilibri macroeconomici non è stato affrontato tempestivamente;
- Assenza di un meccanismo di gestione delle crisi finanziarie ha accresciuto l'incertezza nella reazione.

Per cercare di risolvere queste problematiche e mettere in atto i rimedi strutturali di cui abbiamo parlato sotto, nel novembre del 2011 ha inizio la riforma della nuova *governance* europea, con l’approvazione del *six pack*. Il *six pack* si configura come una riforma del Patto di Stabilità e Crescita, è composta da cinque regolamenti e una direttiva:

- il regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro;
- il regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro;
- il regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica le procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio;
- il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;
- il regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica la procedura per i disavanzi eccessivi.
- la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Quest’ultima è oggi integralmente applicabile dal momento che il limite per la sua trasposizione da parte degli Stati membri era fissato al 31 dicembre 2013.

Innanzitutto, viene chiarito il concetto di obiettivo di bilancio a medio termine, che dovrà tendere al saldo o prossimo al pareggio, o in attivo.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT) presentati dagli Stati nei loro programmi di Stabilità, verranno analizzati dal Consiglio che valuterà se il percorso di avvicinamento verso l’obiettivo è adeguato, tenendo conto anche del rapporto debito/PIL.

Nel caso in cui il percorso non viene considerato adatto, la Commissione potrà rivolgere un avvertimento allo Stato interessato e il Consiglio potrà emanare una raccomandazione su come modificare i provvedimenti da adottare.

Nel caso in cui queste raccomandazioni vengano ignorate il Consiglio potrà prendere una decisione che costata l’assenza di interventi efficaci.

---

<sup>18</sup> Cfr. SOMMA, Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi, in DPCE online, 4, 2015, spec. 19

Inoltre, il *six pack* dà una maggiore rilevanza all'andamento del debito: i paesi con un rapporto debito/PIL maggiore del 60%, dovranno adottare dei provvedimenti volti a ridurlo ad un ritmo adeguato, definito come una riduzione degli ultimi tre anni di almeno 1/20 l'anno.

Il Patto di Stabilità e Crescita prima della riforma legiferava che il debito pubblico dovesse essere diminuito ad un "ritmo soddisfacente" in caso di superamento della soglia del 60%, senza però specificare quantitativamente come venisse inteso l'aggettivo "soddisfacente".

In aggiunta, attraverso questa riforma vengono ribadite l'utilizzo delle misure correttive che il Consiglio può deliberare nei confronti dei paesi dell'Eurozona.

Esso può decidere la costruzione di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL a carico dello Stato che non abbia adottato politiche di bilancio prudenti mettendo a repentaglio la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In ipotesi più gravi, l'esistenza di un disavanzo eccessivo può portare il Consiglio a deliberare l'apertura di un deposito infruttifero dello stesso ammontare, che nel caso in cui non vengano rispettate le raccomandazioni emanate, può anche trasformarsi in ammenda.

Le innovazioni che ha apportato il *six pack*, di cui abbiamo parlato fino ad ora, possono essere intese principalmente come un rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita come era stato pensato nel 1997, apportando precisazioni e specificazioni e chiarendo le modalità di applicazione delle sanzioni, rendendo sempre più chiara nei confronti degli Stati membri l'intenzione dell'Unione Europea di controllare maggiormente le tematiche inerenti al debito pubblico e al pareggio di bilancio.

L'innovazione introdotta dal *six pack*, che più delle altre, può essere chiamata tale è quella riguardante il semestre europeo.

Per Semestre europeo si intende il periodo di sei mesi durante il quale, ogni anno, le politiche di bilancio, macroeconomiche e strumentali degli Stati membri vengono coordinate tra loro, in modo da permettere agli Stati membri di tener conto degli orientamenti a livello dell'UE in una fase precoce delle procedure di bilancio nazionali, così come relativamente ad altri aspetti della politica economica.

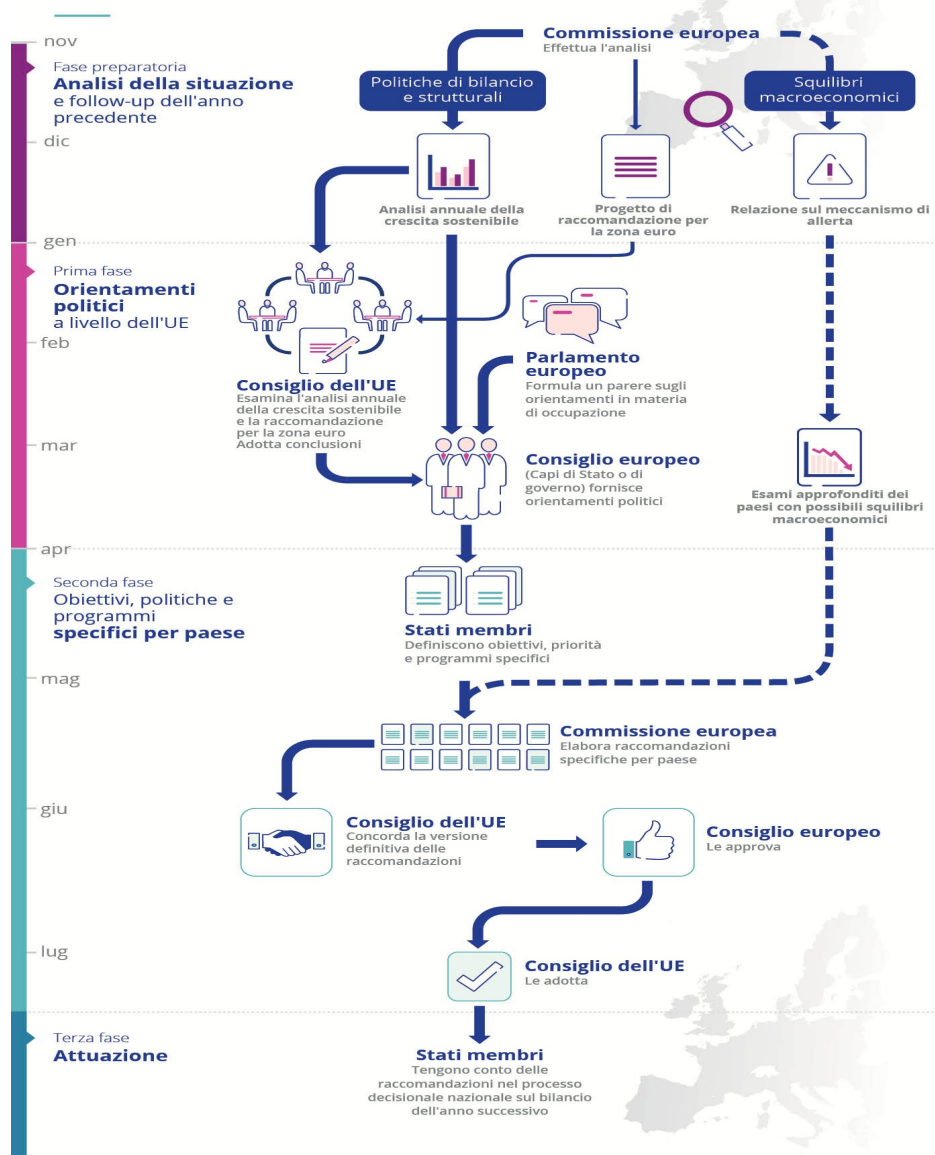
Le tappe del semestre europeo sono le seguenti:

- Dicembre: gli Stati membri della zona euro adottano i bilanci annuali definitivi, tenendo conto della consulenza della Commissione e dei pareri dei ministri delle Finanze.
- Febbraio/Marzo: il Parlamento europeo e i ministri dell'UE competenti in materia di occupazione, economia, finanze e competitività, riuniti in sede di Consiglio, discutono dell'analisi annuale della crescita. La Commissione pubblica le sue previsioni economiche invernali. Il Consiglio europeo adotta le priorità economiche dell'UE sulla base dell'analisi annuale della crescita. Nello stesso periodo vengono pubblicati gli esami approfonditi della Commissione relativi agli Stati membri con potenziali squilibri (individuati nella relazione sul meccanismo di allerta).
- Aprile: gli Stati membri presentano i programmi di stabilità o di convergenza PS (piani di bilancio a medio termine) e i programmi nazionali di riforma PNR (piani economici), che devono essere in linea con tutte le precedenti raccomandazioni dell'UE. I programmi vanno presentati preferibilmente il 15 aprile e comunque non oltre il 30 aprile di ogni anno. Eurostat pubblica i dati verificati relativi al debito

e al disavanzo dell'anno precedente, indispensabili per appurare se gli Stati membri stiano raggiungendo i loro obiettivi di bilancio.

- Maggio: la Commissione propone raccomandazioni specifiche per paese e una consulenza politica *ad hoc* per gli Stati membri in base alle priorità individuate nell'analisi annuale della crescita e alle informazioni ricavate dai piani ricevuti in aprile. A maggio la Commissione pubblica anche le sue previsioni economiche di primavera.
- Giugno/luglio: il Consiglio europeo approva le raccomandazioni specifiche per paese e i ministri dell'UE ne discutono in sede di Consiglio. I ministri delle Finanze dell'UE adottano le raccomandazioni a luglio.

# Chi fa cosa nel semestre europeo?



Un nuovo ciclo ricomincia verso la fine dell'anno, quando la Commissione traccia una panoramica della situazione economica nella sua analisi annuale della crescita per l'anno successivo.



Consiglio dell'Unione europea  
Segretariato generale

© Unione europea 2022  
Riproduzione autorizzata con indicazione della fonte

Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/european-semester/>, Infografica-chi fa cosa nel semestre europeo

Un'altra importante introduzione che è stata fatta con il *six pack* è la Regola della Spesa. In questo caso l'attenzione è focalizzata sull'obiettivo di medio termine, la regola della spesa, infatti, ha il compito di agevolare e rafforzare il rispetto dell'OMT, fissando un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica.

L'introduzione della regola sulla spesa implica che le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto il OMT) siano destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Per i paesi che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente".

Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL.

Secondo il regolamento comunitario, il tasso prudente di crescita a medio termine viene valutato sulla base delle proiezioni del PIL potenziale su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Insieme, il semestre europeo e la Regola della Spesa, mirano a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul concetto di politica di bilancio prudente, che ha la funzione di agevolare il percorso verso la convergenza dell'obiettivo di medio termine.

Il semestre europeo, in particolare, fa emergere la volontà da parte dell'Unione Europea di concentrare l'attenzione verso un ciclo di programmazione del bilancio degli stati, che possa essere controllato dagli organi europei fin dall'inizio.

Innovazioni come questa, dipendono fortemente dalla necessità di controllo da parte dell'Unione Europea, che, dopo la crisi economico-finanziaria, sente il bisogno di poter indirizzare gli Stati membri verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, già dalla prima anomalia riscontrata durante il ciclo di bilancio.

Nel 2011 la Commissione europea ha proposto altri due regolamenti entrati in vigore, poi, nel 2013: (REG. 472/2014, REG. 473/2013), conosciuti come *two pack*. Questa riforma nasce con l'obiettivo di integrare il *six pack*, questi regolamenti sono relativi soltanto agli Stati dell'area euro e ne rafforzano la trasparenza nelle decisioni di bilancio e riconoscono specifiche necessità a coloro che subiscono forti pressioni finanziarie.

Con il primo regolamento, n. 472/2013, vengono introdotti: un rafforzamento della sorveglianza riguardante gli Stati della zona euro colpiti da crisi finanziarie o difficoltà di questo genere e diverse disposizioni comuni con l'obiettivo di correggere i disavanzi eccessivi. I Paesi destinatari dei fondi c.d. "salva stati" sono, inoltre, soggetti a regimi di sorveglianza automatica, la quale predispone che questi ultimi adottino misure adeguate a fronteggiare le cause dell'instabilità, oltre a dover fornire alla Commissione gli elementi informativi necessari allo svolgimento delle proprie analisi.

Il primo regolamento prevede, inoltre, che gli Stati membri che sono oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi presentino un programma di partenariato economico che indichi in dettaglio le misure politiche e le riforme strutturali necessarie a garantire una correzione efficace e duratura del disavanzo eccessivo. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, adotta un parere sui programmi di partenariato economico.

I principali elementi del secondo regolamento (473/2013) riguardano calendari di bilancio comuni per tutti gli Stati membri della zona euro nonché norme concernenti il controllo e la valutazione dei piani di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione. Nei casi più gravi di non conformità con le regole del PSC, la Commissione può esigere la revisione dei piani. Il secondo regolamento prevede, inoltre, la



presentazione dei progetti di bilancio entro il 15 ottobre dell'esercizio precedente a quello di riferimento e l'approvazione del progetto di bilancio entro il 31/12. Principale innovazione consiste nella previsione che la Commissione esprima un parere sul progetto di bilancio entro il 30 novembre.

La valutazione della Commissione si inserisce nel mezzo della sessione di bilancio e attesta se il progetto di bilancio nazionale è in linea con le regole del Patto di Stabilità e Crescita, per questi motivi essa costituisce un parametro importante nel calibrare le scelte di bilancio di ciascun paese.

Se il documento è in violazione del PSC, in particolare del braccio preventivo, la Commissione può chiedere, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di documento programmatico di bilancio entro tre settimane dalla data del suo parere. La sorveglianza coordinata si svolge in autunno, ossia tra un semestre europeo e l'altro, e completa quindi il quadro di *governance* esistente preparando gli sviluppi della primavera successiva e verificando il seguito dato alle raccomandazioni formulate nel semestre precedente.

Nello stesso spirito di sorveglianza integrata che ha portato alla creazione del semestre europeo, il *two pack* garantisce la coerenza fra i processi e le decisioni di bilancio e quelli delle altre politiche economiche. I documenti europei sottolineano come il regolamento non fornisca alla Commissione il potere di cambiare i progetti di bilancio nazionali, né crei una obbligazione per gli Stati membri di seguire nei singoli dettagli il parere della Commissione.

Il *two pack* può essere considerata una riforma di completamento del *six pack* e della *governance* europea in generale. L'obiettivo di dei due regolamenti appena esposti è quello di rafforzare il controllo del processo di programmazione del bilancio da parte dell'Unione Europea, in particolare per quei paesi che sono stati colpiti da forti difficoltà finanziarie e grandi disavanzi. Questi, infatti, sia nel *six pack* che nel *two pack*, sono esposti a maggiore sorveglianza e soggetti, anche, a raccomandazioni da parte degli organi europei, volte a migliorare la loro condizione economico-finanziaria.

Bisogna ricordare, infatti, che in organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea, il buon andamento di tutti gli Stati che ne fanno parte, comporta un efficientamento generale di tutto il sistema monetario. Per questo motivo, dopo la crisi economico-finanziaria, l'attenzione dell'Unione su temi come il debito pubblico e il ciclo di bilancio è notevolmente aumentata.

L'ultima delle riforme riguardanti la *governance* europea che verranno analizzate in questa sede è il *fiscal compact* e può essere considerato l'ultimo anello di giunzione tra il trattato di Maastricht e le riforme del PSC (*six pack* e *two pack*).

Il *fiscal compact* viene firmato il 2 marzo del 2012 sia da Paesi facenti parte dell'unione monetare che da Paesi dell'Unione Europea ma non facenti parte della zona euro. Il *fiscal compact* ribadisce le regole fissate dal PSC nel 1997 e riformate nel 2011 dal *six pack*, dal punto di vista qualitativo e quantitativo non aggiunge niente di nuovo alle norme già previste, la sua importanza sta nel rafforzamento delle misure di contrasto dei disavanzi. I Paesi firmatari del trattato, infatti, si impegnavano ad introdurre la c.d. "regola aurea", cioè la regola del pareggio di bilancio, tramite "disposizioni vincolanti di natura permanente – preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto è in altro modo rigorosamente garantito". L'introduzione di questo obbligo è stato frutto di

numerosissimi dibattiti e anche numerose polemiche. Se si inserisce la regola aurea all'interno di un contesto più ampio, valutando contemporaneamente anche il semestre europeo e la regola della spesa, o più in generale le norme previste dal *six pack* e dal *two pack*, non è difficile immaginare come le restrizioni previste possano non ottenere l'effetto desiderato. Infatti, visti i tempi piuttosto brevi e le scadenze ben definite e improrogabili, una conseguenza negativa potrebbe essere vista in un peggioramento della qualità della spesa: i Governi europei potrebbero essere spinti a tagliare le spese d'investimento, di cui beneficerebbero nel lungo periodo, invece che quelle correnti, che risultano essere necessarie da affrontare nel breve periodo ma non apportano benefici nel lungo.

Anche se l'autonomia politica e giuridica del processo e delle decisioni di bilancio rimangono in capo agli Stati membri, e quindi ai loro Governi, tuttavia la *governance* economica ha provocato una forte riduzione della potestà nei Paesi per effetto della sostanziale attrazione a livello europeo di ampie quote di poteri di governo dell'economia. Il principale vincolo del *fiscal compact* (la regola aurea) risulta avere una contraddizione intrinseca, infatti, gli Stati che hanno aderito accettano vincoli validi sul loro sistema nazionale attraverso un trattato sovranazionale, quando in molti di questi Paesi la costituzione ha un ordine giuridico superiore a quello dell'Unione Europea.

Ad una limitazione dell'autonomia nazionale a livello giuridico e costituzionale si aggiunge quella legata alle tempistiche relative al ciclo di bilancio, che con il *six pack* e il *two pack* vengono, anch'esse, determinate dall'Unione Europea. I tempi possono essere considerati stringenti<sup>19</sup> e non aiutare il dibattito parlamentare. Desti particolare preoccupazione il fatto che il parere della Commissione debba essere adottato entro il 30 novembre, questo può essere un problema per i Parlamenti nazionali che hanno meno di un mese per portare a termine la discussione finale.

Un'organizzazione come l'Unione Europea ha necessariamente bisogno di norme, limiti e restrizioni per funzionare, specialmente quando si parla di unione monetaria che crea un vincolo di solidità reciproca tra i Paesi che ne fanno parte. Per questo le riforme della *governance* sono state necessarie, specialmente dopo la crisi economico-finanziaria, perché ci si è resi conto che l'euro rappresenta una catena che collega le politiche economiche dei Paesi che ne fanno parte; quindi, le difficoltà economiche di alcuni Stati potrebbero ricadere anche su altri, causando un crollo di tutta l'organizzazione internazionale.

Le critiche sollevate verso i trattati che sono stati precedentemente analizzati sono fondate e riscontrabili nei Governi, nei Parlamenti e nella gestione della spesa pubblica di molti Paesi membri dell'Unione Europea, in particolare di quella monetaria. Inoltre, bisogna valutare il fatto che seguire tutte le linee direttrici che guidano le regole fiscali europee risulta complicato perché esse stesse lo sono, essendo poche chiare e di difficile comprensione, anche se ripetute e ribadite in vari trattati. Questo comporta un malcontento generale da parte sia dei Governi che devono cercare di applicarle, ma anche da parte dell'opinione pubblica che le vede come molto lontane e poco accessibili.

---

<sup>19</sup> Giovanni Guerra, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, 2019, p. 26

Nonostante questi difetti riscontrati nei vincoli e nelle norme europee, è essenziale ricordare che organizzazioni sovranazionali così grandi, importanti ed influenti a livello globale, hanno necessariamente bisogno di direttive severe e poco flessibili. Le regole e i limiti che caratterizzano il sistema di *governance* europea sono necessari per far collaborare i numerosi Paesi che fanno parte dell'Unione affinché gli obiettivi comuni possano essere realizzati.

### **2.3. La Legge di riforma costituzionale n. 1/2012, il nuovo articolo 81 Cost. e la legge cd. Rinforzata n. 243/2012; la concreta attuazione del processo di revisione tramite la legge 163/2016**

La legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1 è l'effetto più visibile del processo riformatore avviatosi in sede europea. Prima di approfondire questo tema è necessario, però, parlare della Legge del 7 aprile 2011 n.39.

La Legge sopracitata è stata quella che per prima ha rappresentato l'incidenza della *governance* europea. Infatti, la Legge n.39/2011 nasce per adeguare il ciclo di bilancio e gli strumenti di programmazione economico-finanziaria alla nuova politica fiscale europea. Quando si fa riferimento alla Legge n. 39 del 2011, le innovazioni principali sono rappresentate dal Documento di economia e finanza (Def) e dalla Nota integrativa dello stesso (Nadef). Il primo andava a sostituire la Decisione di finanza pubblica e la presentazione veniva anticipata al 10 aprile. La Nadef, invece, veniva presentata dal Governo alle Camere entro il 20 settembre e aveva come funzione primaria quella di applicare le raccomandazioni approvate in sede di Consiglio Europeo, modificando e integrando, così, il Def. A settembre, infatti, si ha una visione macroeconomica più completa e olistica e l'aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica risultava più efficiente.

Questo processo di adeguamento e uniformazione alle direttive e alle volontà della *governance* europea, nel 2012 raggiunge il suo massimo apice a partire dalla riforma costituzionale n.1 del 20 aprile. Com'è stato precedentemente specificato, il *Fiscal Compact* prevedeva che il principio di pareggio di bilancio venisse adottato da tutti gli Stati membri preferibilmente tramite la via costituzionale. Com'è facile immaginare, l'ordinamento italiano ha scelto questa strada, approvando la Legge costituzionale n.1 del 20 aprile 2012.

La Legge in questione si sostanzia in sei articoli, di cui i primi quattro contengono modifiche, sostituzioni e integrazioni di quattro articoli della Costituzione:

- l'articolo 81 viene modificato, costituzionalizzando il principio di equilibrio di bilancio relativamente al Bilancio dello Stato;
- l'articolo 97 viene arricchito, inserendo il principio di pareggio di bilancio per le pubbliche amministrazioni;
- l'articolo 117 viene rettificato, attribuendo la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» alla competenza esclusiva statale;

- l'articolo 119 le cui modifiche declinano il principio del pareggio di bilancio nella disciplina relativa alla finanza degli enti locali.

Infine, l'articolo 5 della legge Cost. n.1/2012 ha una funzionalità meramente interna e di specifica e non contiene disposizioni di rango costituzionale e riporta alla deroga del principio di equilibrio di bilancio, che prevede il ricorso all'indebitamento, solo nel caso di fasi avverse e sfavorevoli del ciclo economico. Nel suddetto articolo, però, queste eccezionalità devono essere "gravi".

L'attuazione di questa legge costituzionale è fonte di un acceso dibattito che ruota in torno al principio di pareggio di bilancio. Su questo tema è necessario approfondire il fatto che, nell'intitolazione della legge è utilizzata la locuzione di "pareggio di bilancio", poi mai utilizzata nel testo, che prevede invece l'"equilibrio" tra entrate e spese, formulazione utilizzata anche nell'art.81 Cost. Pare che il legislatore utilizzi questi due termini come sinonimi.

Il "pareggio" di bilancio è un termine contabile che riguarda la parità numerica tra entrate e uscite, è un criterio matematico, è un principio rigido che non può essere riadattato in base alle situazioni a causa, proprio, della sua definizione.

L'"equilibrio" tra entrate e spese, invece, ha una fattura dinamica che implica una decisione e una scelta che si effettua sulla base del contesto economico di riferimento.

L'incongruenza tra il titolo della riforma e il suo contenuto può essere attribuita a più fattori: potrebbe dipendere da una volontà del Governo di servirsi del così detto effetto annuncio rivolto soprattutto all'Europa per recuperare credibilità; potrebbe dipendere dalla difficoltà di tradurre in italiano le disposizioni previste dal *Fiscal Compact*, "*balanced based rule*" che può essere tradotta sia come "pareggio" che come "equilibrio". Possiamo però affermare, in definitiva, che il principio realmente utilizzato dall'ordinamento italiano è quello dell'equilibrio perché gli viene data una veste in evoluzione dinamica della gestione finanziaria, che consiste in continuo bilanciamento tra le risorse disponibili e le spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

L'equilibrio tra spese ed entrate potrebbe comunque essere interpretato come un saldo, un risultato differenziale, per questo in mancanza di specifiche non è possibile riscontrare mancanza di equilibrio. In assenza di precisazioni riguardanti le poste di entrata e di spesa di cui tener conto ci si trova sempre in una situazione di equilibrio, le spese sono comunque pareggiate dalle entrate, se non fosse che però queste, in particolare nel caso italiano, sono frutto di un ricorso eccessivo alla contrazione di debito pubblico.

Da questo punto di vista, la nuova riforma, fa in modo di dare un'altra conferma sull'esclusione del principio di pareggio di bilancio a favore di quello dell'equilibrio, cercando anche di risolvere il problema di cui si è appena trattato. La legge costituzionale n.1/2012, prevede una flessibilità nella procedura di redazione della legge di bilancio e, come detto precedentemente, dischiude la possibilità di ricorso all'indebitamento in fasi avverse e sfavorevoli del ciclo economico (secondo comma art.81 Cost.).

La nozione di pareggio assume quindi contorni giuridicamente meglio definiti. Essa non coincide, infatti, con la parità nominale o contabile, perché introduce due elementi potenzialmente distorsivi di tale parità: la correzione per il ciclo e l'esclusione, dal saldo del bilancio, delle misure temporanee e una tantum.

In forza del primo elemento la regola del pareggio si può considerare rispettata pur in presenza di un disavanzo (purché questo corrisponda agli effetti del ciclo, ovviamente); alla stregua del secondo elemento, la regola del pareggio si può considerare violata, pur quando il bilancio si chiuda in parità contabile, perché dal saldo sono scorporate misure inidonee, per il loro carattere occasionale e contingente, a stabilizzare l'equilibrio delle finanze pubbliche in una prospettiva di medio termine.

L'articolo 81 viene riformato dalla l. n.1/2021 Cost. anche per quanto riguarda la copertura finanziaria. Essa viene rinforzata, secondo la costituzione del 1948 copriva solo la legge di bilancio, ora il vincolo viene esteso a tutte le leggi. Riguardo alla modifica di questo specifico comma dell'articolo 81, i pareri sono contrastanti. C'è una filosofia che sostiene che la specificazione è superflua visto che il pareggio è già conseguito mediante il divieto di ricorrere all'indebitamento<sup>20</sup>.

L'altra teoria è quella secondo la quale la modifica di questo comma muoveva dall'esigenza di valorizzare la legge di bilancio, quale strumento sostanziale di attuazione della politica economica. Ne viene così superata la risalente concezione formale, che comportava l'impossibilità per la legge di bilancio di innovare l'ordinamento giuridico, per riconoscerne il carattere sostanziale e sottoporla, al pari di ogni legge avente natura finanziaria, all'obbligo di copertura, garantito e reso più stringente dal verbo "provvedere"<sup>21</sup>, riferito ai mezzi per far fronte alle spese, che suona ben più incisivo e rigoroso rispetto al precedente "indicare".

---

<sup>20</sup> La formulazione attuale dell'art. 81, 3° comma, Cost., stabilisce che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. La precedente formulazione stabiliva invece "ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Apparentemente il significato sembra lo stesso ma la differenza è notevole, dietro l'apparente assonanza del testo operano infatti i tecnicismi.

La nuova formulazione non parla di nuove o maggiori spese, ma di oneri, i quali, per definizione, gravano sul bilancio ed in questo senso quello che emerge non è la spesa e la sua finalità o destinazione, bensì la copertura degli oneri che ben può essere provveduta tramite il rinvio dei nuovi oneri alle poste di entrata genericamente previste nella legge finanziaria in modo indistinto e non trasparente. In questo modo, il confronto parlamentare trasparente sulla finalità della spesa correlata alla definizione dei mezzi per farvi fronte svanisce, sostituita da un mero riferimento contabile o a futura copertura nella legge finanziaria. Il confronto viene così disinnescato, finendo in realtà nel conteggio marginale della verifica dell'aumento degli oneri iscritti a bilancio. Ciò non toglie che solo le leggi che comportino spese che sfiorano, in quanto danno luogo a oneri nuovi o maggiori, sono tenute ad evidenziare i mezzi per farvi fronte. Le leggi di spesa, invece, che rimangono nei limiti degli oneri correnti non hanno bisogno di provvedere alla relativa provvista. Insomma, una cosa sono le nuove o maggiori spese, un'altra sono i nuovi o maggiori oneri del bilancio, confondendoli si riduce il confronto sulla qualità della spesa ad una mera verifica della sussistenza in bilancio della copertura all'interno dell'approvazione della legge finanziaria e nella generalità delle fonti di finanziamento ivi richiamate; Cfr. G. Di Gaspare, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014, p. 8.

<sup>21</sup> La soppressione del precedente terzo comma - che imponeva, per la legge di bilancio, il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese cui si aggiunge l'eliminazione, nel successivo quarto comma (l'attuale terzo comma), del termine "altra" riferito alle leggi di spesa, consente, anche alla legge di bilancio di introdurre nuovi e maggiori oneri, purché al pari di tutte le altre leggi «ordinarie» di spesa, provveda- e non più indichi-ai mezzi per farvi fronte. Quanto al riferimento del novellato terzo comma a «ogni legge» in luogo di ogni «altra» legge, va posto in relazione alla caducazione del previgente divieto, per la legge di bilancio, di istituire nuovi tributi e nuove spese. In quest'ottica, la ridefinizione dei contenuti della legge di bilancio sembra trovare una propria ragione nel sistema che ha ispirato il testo della riforma. Successivamente, la nuova formulazione individua l'oggetto dell'obbligo di copertura nei "nuovi o maggiori oneri" che ogni legge importi, laddove il testo vigente faceva riferimento alle "nuove o maggiori spese". Sia le variazioni delle entrate sia quelle della spesa, allorquando determinino effetti peggiorativi dei saldi di finanza pubblica, sono quindi identificati nella categoria degli oneri da sottoporre a copertura. Nel nuovo quarto comma è presente una modifica del termine "bilancio" in luogo del previgente "bilanci". La scelta di quest'ultima modifica appare condivisibile, in quanto finalizzata a superare i dubbi interpretativi formulati in passato su questo punto specifico della norma, che sembrava porsi in contrasto con il principio dell'unitarietà del bilancio; Cfr. D. Morgante, *La Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in «[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)», n. 4, 2012, p.3 ss.

Rimanendo su questo tema, altri contrasti derivando dalla modifica di questo comma dell'articolo 81 (il terzo).

Secondo alcuni, infatti, già nella formulazione precedente dell'articolo in questione si chiedeva il rispetto dell'equilibrio di bilancio: le proposte di legge che facevano nascere nuove spese dovevano "indicare i mezzi per farvi fronte". Questo meccanismo era un modo per innescare una *spending review* che era già prevista dal legislatore del 1948, infatti, ogni volta che una nuova legge era presentata in Parlamento, era necessaria un'accurata analisi contabile della spesa, che veniva limitata dal tetto massimo delle entrate. Veniva, così, garantita una riallocazione delle risorse, che potevano essere spostate tra i vari capitoli di spesa a seguito di una valutazione del loro impiego. Secondo questa interpretazione, il debito pubblico che ha caratterizzato i bilanci pubblici italiani è stato frutto di una disattenzione della norma costituzionale, che ha causato la mancata attivazione del circolo virtuoso di *spending review* strutturale ideato del Costituente.

Secondo altri, invece, l'obbligo della copertura finanziaria, così com'era stato formulato nel '48, non era finalizzato ad evitare la crescita del debito pubblico perché si riferiva soltanto alla legge diversa da quella di bilancio. Per questo il principio del pareggio di bilancio diventa, con legge costituzionale del 2012, il contenuto unico e vincolante della legge di bilancio atto ad essere utilizzato come principale strumento di legittimità costituzionale della legge e dei documenti di finanza pubblica, potendosene, pertanto, sanzionare il mancato rispetto<sup>22</sup>.

Senza dubbio, l'introduzione del principio di pareggio di bilancio in modo chiaro nella Costituzione, e non più connesso soltanto alla giusta interpretazione di essa, è un modo per cercare di risolvere il problema del debito pubblico e cercare di innescare, una volta per tutte, il processo di *spending review*. Bisogna però ricordare che per innescare un circolo virtuoso è necessario anteporre la qualità della spesa alla quantità, ed è necessario specificare che per garantire l'efficienza non è sufficiente risparmiare le risorse o tagliare le spese. Inoltre, le norme che stiamo analizzando, oltre a specificare in quali situazioni l'indebitamento è concesso, nulla chiariscono sulla sua natura e sul tipo di indebitamento da poter contrarre e sulle finalità che dovrebbe conseguire.

In altri termini, ciò che è assente nella riforma costituzionale è, infatti, una netta differenziazione tra debito pubblico improduttivo, che dovrebbe essere sempre vietato poiché capace di favorire una crescita incontrollata della sola spesa corrente, e debito pubblico produttivo il cui ricorso, seppure in casi specifici e definiti, dovrebbe essere comunque ammesso, purché destinato alla realizzazione di spese strategiche che ulteriormente concorrono a caratterizzare una efficiente gestione e spendita delle risorse pubbliche.

Un aspetto critico che è necessario far emergere in questa sede è la rapidità e l'assoluto silenzio che hanno accompagnato l'*iter* legislativo. In tutti gli altri Paesi europei, il dibattito politico riguardante il *fiscal*

---

<sup>22</sup> "In definitiva, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, salvo le precisazioni su cosa si deve con esso intendere, non sarebbe affatto cosa di poco conto." A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p.108

*compact* e le conseguenze che ha portato è stato acceso e dinamico, cosa che, insieme al confronto con la società civile, è totalmente mancata nel clima italiano.

Il tema è stato approfondito solo dalla comunità scientifica che, come si è visto precedentemente, ha cercato di analizzare le cause, i benefici e i costi della riforma, ma anche interpretarne il significato spesso vago e ambiguo.

La scena politica e mediatica italiana ha incentrato l'attenzione sul processo di risanamento del debito pubblico e di contenimento del *deficit*, trascurando invece il considerevole cambiamento che stava avvenendo sul piano costituzionale.

La riforma costituzionale e tutto quello che ha scaturito meritava la giusta attenzione mediatica, che in questi casi, è necessaria per rendere i cittadini consapevoli di ciò che sta accadendo e delle importanti decisioni che vengono prese non solo a livello nazionale, ma anche europeo e, quindi, internazionale.

A completamento della legge costituzionale n.1/2012, viene approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera (come previsto dal sesto comma dell'articolo 81 Cost.) una legge così detta rinforzata: la legge n. 243 del 24 dicembre 2012.

Tale legge aveva l'obiettivo di definire le disposizioni applicative dei principi, traducendoli in regole giuridiche e contabili e definendo le modalità volte ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e, soprattutto, il contenuto della legge di bilancio.

Anche in questo caso, l'*iter* legislativo si è concluso in tempi molto stretti.

Dal testo della legge 243 è inevitabile non notare il rinvio che viene spesso fatto alle normative dell'Unione Europea.

Prima di arrivare alla definizione dell'equilibrio di bilancio, che secondo l'art.3 della legge corrisponde all'obiettivo di medio termine (OMT), è necessario analizzare l'art. 2 che definisce tutte le componenti che compongono il suddetto OMT, che tutte rinviano all'ordinamento europeo. Infatti l'art. 2 definisce inizialmente il saldo del conto consolidato come *«l'indebitamento netto o l'accreditamento netto come definiti dalla procedura per i disavanzi eccessivi di cui al trattato sul funzionamento dell'Unione europea»*, segue indicando cos'è il saldo strutturale, *«il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea»*, per arrivare, infine a determinare l'obiettivo di medio termine come *«il valore del saldo strutturale individuato sulla base dell'ordinamento dell'Unione europea»*.

Similmente, per quanto concerne la sostenibilità del debito pubblico, l'articolo 4, secondo comma, dispone che i documenti di programmazione nazionale *«stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea»*.

La stessa tecnica viene utilizzata anche dall'art. 5 dalla legge 243 per definire i limiti della spesa e i casi eccezionali che permettono il ricorso al debito pubblico.

Dopo la definizione dei termini contabili ed i saldi a cui corrispondono i diversi vincoli, si verifica che l'equilibrio di bilancio ed il valore-obiettivo del debito assumano dati da trovare altrove, in normative di diritto internazionale come il *six pack*, il *two pack* e il *fiscal compact*.

Detto ciò, è un dato di fatto che nella disciplina non è possibile trovare indicazioni riguardanti la qualità della spesa. Il principio dell'efficienza è limitato esclusivamente dai parametri stabiliti a livello sovranazionale, questo rende superflua una valutazione del buon andamento e della gestione delle risorse, visto che la convenienza delle spese effettuate viene considerata efficiente solo se è legale, cioè rispettoso dei parametri europei.

L'obiettivo dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio dovrebbe essere quello di esaltare la rilevanza della spesa pubblica, vista la disponibilità di minori risorse, in due direzioni: a monte, quindi nei confronti del Parlamento e del Governo che dovrebbero dimostrarsi più attenti alle priorità delle spese da affrontare; a valle, cioè nel momento della gestione delle risorse che dovrebbe essere caratterizzata da efficienza, efficacia ed economicità. Seguendo il principio dell'efficienza, il legislatore dovrebbe raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica senza pregiudicare la qualità della spesa, delle risorse ottenute e dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Invece, Invece, l'efficienza della spesa ridotta a dimensione della legalità finisce per perdere il suo significato proprio e per svuotarsi di contenuto e di forza giacché viene messa inevitabilmente al centro dell'attenzione non la qualità o la corretta gestione delle risorse pubbliche, ma solamente il rispetto della normativa prima europea e poi, solo per un effetto a cascata, quella nazionale.

Un'interessante introduzione della legge n.243/2012, articolo 21 comma 1, è il bilancio "a base zero", utile per rafforzare l'effetto programmatico del bilancio dello Stato e l'efficienza allocativa.

Il bilancio a base zero era già stato introdotto nel 1997 (come già specificato nel primo capitolo), e si riferisce ad un modello secondo il quale le previsioni di spesa sono formulate sulla base degli obiettivi perseguiti nel periodo di riferimento.

Questo modello ha la caratteristica secondo la quale il bilancio viene ricostruito "da zero" ogni anno. In altre parole, ogni singola voce di spesa, con riguardo alle priorità di riferimento e alle azioni proposte per la loro concretizzazione, viene rimessa in discussione per il complesso della spesa, piuttosto che riguardo ai soli aggiustamenti al margine (incremento o riduzione dello stanziamento rispetto agli esercizi precedenti). Con il bilancio a base zero si valorizzano di più le proposte provenienti dai livelli marginali della pubblica amministrazione e si fonda sulle informazioni e l'esperienza detenute dai gestori della spesa, spingendo questi ultimi a esplicitare gli obiettivi perseguiti con la propria attività e ad essere maggiormente responsabili nel momento della allocazione delle spese.

Nella definizione teorica del modello di bilancio a base zero, esso per essere portato a termine prevede quattro fasi:

1. individuazione delle unità decisionali;
2. sviluppo delle proposte decisionali;
3. revisione e classificazione delle proposte decisionali;
4. allocazione delle risorse.

Le unità decisionali di cui al primo punto possono essere individuate sia in base alla struttura amministrativa (centri di responsabilità, centri di costo) sia in base a quella funzionale del bilancio (missioni, programmi, azioni).



Per l'individuazione delle unità decisionali è indispensabile quindi, da parte dei dirigenti pubblici e degli amministratori conoscenza approfondita di tutti i processi e che dispongano di informazioni circa l'efficacia delle attività realizzate rispetto agli obiettivi e che le loro decisioni assunte siano basate anche sulla considerazione di questi elementi. Tutti questi meccanismi prevedono quindi una grande responsabilità in capo ai centri di controllo delle pubbliche amministrazioni che sono chiamati ad analizzare le loro attività in termini di obiettivi, a fornire una misurazione delle prestazioni effettive, formulare proposte circa eventuali alternative possibili e valutare il confronto tra i costi previsti e i benefici attesi.

Sulla base delle informazioni disponibili, infatti, ciascuna unità decisionale predispone un "proposta decisionale" che contiene: una breve illustrazione delle richieste di risorse e delle loro motivazioni, comprese le informazioni necessarie ai livelli decisionali più alti per una valutazione degli effetti attesi in termini di conseguimento degli obiettivi; le attività proposte per realizzare gli stessi obiettivi; l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie. Per ogni obiettivo, le proposte sono strutturate su tre livelli:

- la proposta decisionale minima: che indica il finanziamento minimo necessario per erogare quel bene o servizio;
- la proposta decisionale base (o mantenimento del livello attuale);
- la proposta decisionale incrementale: che indica le risorse necessarie ad estendere la qualità dei beni o servizi erogati.

Questo processo tende, dunque a favorire una riconsiderazione delle motivazioni sottostanti la decisione sulla spesa piuttosto che alla mera quantificazione finanziaria di questa.

Una volta delineate le unità decisionali, esse vengono classificate in ordine di importanza e classificate secondo il grado di priorità.

In conclusione, il bilancio a base zero, tramite l'analisi annuale degli obiettivi, delle attività e la relativa giustificazione in termini di spese considerate per il loro intero importo piuttosto che per la sola quota incrementale, una valutazione analitica delle funzioni effettivamente svolte, asseconda l'identificazione di duplicazioni o riallocazioni di attività e risorse e il superamento delle attività e dei servizi "obsoleti" rispetto alle priorità. Inoltre, richiede un maggior coinvolgimento nel processo di bilancio nei libelli manageriali della pubblica amministrazione.

È necessario, però, specificare che è particolarmente complesso applicare il metodo a base zero per il bilancio nella sua interezza. Risulta difficile, nel breve periodo, ripensare e ridiscutere tutte le spese iscritte in bilancio ogni anno. Il bilancio a base zero nasce, quindi, con l'idea che gli amministratori entrino nell'ottiche che le risorse assegnate in precedenza non sono inamovibili e che, quindi, è necessario proporre rinnovamenti cambiamenti efficienti nell'allocazione della spesa periodicamente.

In definitiva, le leggi emanate nel 2012 sono state frutto di notevoli innovazioni sul piano della finanza pubblica, ma allo stesso tempo sono state motivo di accesi dibattiti su più fronti. Una cosa che risulta chiara è che senza le spinte europee queste leggi, probabilmente, sarebbero state scritte in modo diverso, questo non significa che sarebbero state migliori, ma sicuramente sarebbero state più ragionate, scritte con tempi meno ristretti che avrebbero permesso una maggiore cura dei dettagli. Bisogna, però, valutare la possibilità che senza

l'Unione Europea una riforma sulla finanza pubblica non sarebbe mai stata portata avanti e dopo la crisi finanziaria era evidente la necessità che, invece, ne aveva l'Italia. Infatti, l'emanazione di queste leggi è stata indispensabile per porre l'attenzione sulla *spending review* e, soprattutto, sulla problematica del debito pubblico anche se non sempre nel modo giusto, come abbiamo visto. In ogni caso, le criticità sono state già illustrate precedentemente, è importante anche far notare che porre l'accento questi temi ha senz'altro sensibilizzato l'opinione pubblica, anche se in ritardo rispetto alla discussione delle leggi, e ha permesso la nascita di importanti studi scientifici sul tema.

Le riforme del 2012, anche se non nel modo migliore, hanno dato il via ad una serie di innovazioni che hanno e avranno lo scopo di efficientare, ristrutturare e migliorare la spesa pubblica per innescare il, più volte nominato, ciclo virtuoso di *spending review*.

Il processo di riforma del bilancio dello Stato, iniziato nel 2012, conclude il suo ciclo con l'emanazione dei disegni di legge n. 90/2016 e 93/2016 e con la legge del 4 agosto 2016 n.163.

La principale novità derivante dalla legge n.163/2016 è la rinnovata struttura della legge di bilancio che assume, non più solo un carattere formale, ma sostanziale, trasformando l'articolo 11 della legge 196/2009. Vengono, infatti, unificate in un solo atto la legge di bilancio e quelle di stabilità (ex legge finanziaria). La legge di bilancio, quindi, viene riferita ad un periodo di tre anni, ma viene divisa in due sezioni:

- la prima (così detta normativa) svolge essenzialmente le stesse funzioni della vecchia legge di stabilità. Reca esclusivamente misure tese a realizzare obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici, quali Def e NadeF. Dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente per adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi
- la seconda (così detta contabile) riprende i contenuti della vecchia legge di bilancio e contiene previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa formate sulla base dei parametri del DEF.

La legge di bilancio, così "integrata", riporta ad unità la componente dispositiva e quella contabile e, così facendo, valorizza l'importanza di quest'ultima, non solo rimediando alla confusione che spesso si veniva a creare riguardo al contenuto dell'originaria legge di stabilità (ex finanziaria), in parte legge sostanziale e in parte legge di bilancio, ma anche migliorando il processo di decisione parlamentare sulla spesa.

Per quel che qui interessa, oggetto di ulteriore specificazione, è il contenuto della relazione tecnica al d.d.l. bilancio, che deve riferirsi non soltanto alle innovazioni indicate nella prima parte del progetto di bilancio e alle rimodulazioni quantitative collocate nella seconda, per analizzare chiaramente i programmi di spesa, ma anche ad elementi informativi che sottolineino la coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi fissati nella Def e nella relativa Nota di aggiornamento.

Prima di procedere con le altre innovazioni introdotte dalla legge 163/2016 e dai decreti legislativi ad essa collegati, è interessante osservare che finalmente si supera il carattere formale della legge di bilancio e che, quindi, unificando i due documenti preesistenti si risponde all'esigenza di «una maggiore organicità e razionalizzazione delle decisioni di bilancio, volta a superare in via definitiva l'aggiramento e l'alterazione

dell'originario art. 81 Cost., progressivamente verificatosi in relazione alla manovra di bilancio, fin dall'istituzione della legge finanziaria nel 1978»<sup>23</sup>.

Un'altra importante novità è il cambiamento del *timing* degli strumenti di programmazione finanziaria. In particolare, viene posticipata al 27 settembre la presentazione della Nadeb (la data di consegna prevista in precedenza era il 20 settembre) e viene anche spostato al 20 ottobre (la data prevista precedentemente era il 15 ottobre) la consegna alle Camere del disegno di legge di bilancio.

Questo piano della riforma non deve essere considerata meramente come una questione di date, ma, come è già successo altre numerose volte, un tentativo di adattamento al ciclo di bilancio immaginato dall'Unione Europea. Infatti, la posticipazione della Nota è dettata dalla circostanza che il precedente termine di presentazione (20 settembre) non consentiva di riportare nel medesimo documento i dati di finanza pubblica a consuntivo aggiornato sulla base di quelli riportati nella seconda notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni pubbliche continue disposizioni effettuata, entro il 30 settembre, dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) alla Commissione europea.

Vengono poi ampliati i contenuti del DEF, nel quale si sistematizza la disciplina (di cui all'articolo 6 della legge n. 243/2012) che concerne l'ipotesi in cui il Governo, in caso di eventi eccezionali, intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico o aggiornare il piano di rientro verso il medesimo, prevedendosi in tal caso che la relativa relazione debba essere presentata come annesso al DEF o come annesso alla Nota di aggiornamento.

Prima di illustrare i contenuti dei decreti legge n. 90 e 93 del 2016, è interessante notare come il Legislatore non è riuscito a imparare dai propri sbagli (quelli già commessi nel 2012), in particolare riguardo alla chiarezza e alla comprensibilità delle leggi.

La legge n. 163 del 2016 è composta da 16 articoli, nessuno dei quali contiene disposizioni costitutive, ma solo disposizioni modificative, abrogative o aggiuntive, spesso particolarmente estese e articolate. Tutto questo comporta un difficile processo di comprensione (o forse meglio dire "di interpretazione") della legge anche per gli stessi parlamentari che finiscono, così, per non riservare la giusta attenzione ad un provvedimento di particolare rilevanza.

Tutte le riforme che sono state trattate finora analizzate hanno l'obiettivo di semplificare i processi riguardanti la contabilità pubblica, o più in particolare la legge di bilancio, per renderli, il più possibile, facilmente comprensibili e di conseguenza controllabili. Questo risulta essere un fine molto nobile, ma difficile da raggiungere se lo stesso testo legislativo è di difficile interpretazione e, di conseguenza, di difficile attuazione.

I decreti n. 90 e 93 del 2016, che completano la riforma del bilancio dello Stato, intervengono rispettivamente su innovazione sulla struttura del bilancio, il primo, e sul riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione di bilancio di cassa, il secondo.

---

<sup>23</sup> T.F. GIUPPONI, Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione, Roma, 2013, p. 65.

La principale modifica contenuta nel decreto n. 90 del 2016 è indubbiamente quella relativa alla revisione della struttura del bilancio di previsione, mediante la ridefinizione dei programmi di spesa e l'introduzione delle azioni, quale ulteriore e più dettagliata articolazione di quest'ultimi. Volendo pertanto immaginare una struttura "a cascata" del bilancio dello stato, dobbiamo considerare, in primo luogo, le missioni, cioè «le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa» cui possono contribuire più amministrazioni; in secondo luogo, i programmi, che costituiscono gli «aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni», e costituiscono le unità di voto parlamentare; infine, le azioni, quali ulteriore articolazione di dettaglio dei programmi di spesa «che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma».



Le azioni sono state inserite con lo scopo di rendere sempre più flessibile il bilancio, rendendo sempre più stretta la relazione tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite.

I programmi, pur rappresentando l'unità di voto parlamentare (e quindi l'autorizzazione a spendere), non sono riusciti a divenire un riferimento del dibattito parlamentare, venendo percepiti come eccessivamente aggregati e poco esplicitivi e l'interesse del Parlamento sull'allocazione delle risorse del bilancio è apparso limitato, focalizzandosi su destinazioni della spesa riconducibili all'applicazione di una singola iniziativa legislativa.

Di conseguenza, la materiale destinazione delle somme è stata ulteriormente specificata con l'introduzione delle azioni all'interno del bilancio dello Stato, a conferma di un persistente orientamento volto ad aumentare l'attenzione, al momento della decisione di bilancio, sulla allocazione delle risorse, sulle diverse finalità dell'intervento pubblico, e conseguentemente su di un più efficiente utilizzo delle possibilità di spesa.

Le azioni sottostanti i programmi, evidenziando aree omogenee di intervento, identificano gli scopi della spesa e danno evidenza della politica messa in atto con l'insieme delle risorse corrispondenti.

Il decreto legislativo n. 93 del 2016 reca alcune importanti modifiche ad aspetti perlopiù contabili del bilancio, quali ad esempio incassi e pagamenti, con il fine di potenziare il bilancio di cassa, cioè quel bilancio in cui le entrate e le spese vengono registrate solo se effettivamente saranno riscosse o pagate nel corso

dell'esercizio. Ciò che conta, del resto, nel bilancio di cassa, non è il momento in cui insorge per lo Stato l'obbligazione (sia essa attiva o passiva), bensì quello in cui il movimento (di cassa, per l'appunto) ha luogo. Una conseguenza, per così dire problematica, dell'innesto di un sistema di cassa su un impianto tradizionalmente basato sulla competenza giuridica, da cui ne deriva un sistema "misto", è la questione dei residui passivi, che merita di essere sinteticamente segnalata. Le entrate che, dopo un dato periodo, siano accertate ma non riscosse e, allo stesso modo, le spese impegnate ma non ancora pagate affluiscono ad una gestione separata e costituiscono i residui. In particolare, le spese impegnate non ancora pagate costituiscono i residui passivi o, esemplificando, sono i debiti dello Stato nei confronti dei terzi.

In conclusione, la legge n. 163/2016 e i decreti legge ad esse collegati hanno avuto l'obiettivo di completare il processo riforma avviato nel 2012, innovandolo e perfezionandolo su vari punti di vista, in particolare su quelli inerenti la struttura formale della legge di bilancio.

## CAPITOLO III

### DAI TAGLI TRASVERSALI ALLA *SPENDING REVIEW*: IL RUOLO DEL BILANCIO DELLO STATO E LE PROSPETTIVE DEL PNRR

#### 3.1 Dal decreto taglia spese alla Commissione tecnica per la finanza pubblica (il Libro Verde della Spesa Pubblica)

Dopo aver analizzato l'*excursus* storico che ha caratterizzato il processo di razionalizzazione della spesa pubblica italiana nei due capitoli precedenti, in questo si analizzerà più nel dettaglio come lo Stato italiano ha cercato e sta cercando di innescare un processo di *Spending Review* che renda più efficienti tutti i processi di spesa. Per fare ciò è necessario, però, fare un passo indietro sulla *timeline* e analizzare quanto accaduto sul piano legislativo e su quello della finanza pubblica nei primi anni 2000.

Nel 2002 viene approvato il decreto-legge n. 194, convertito con modificazioni dalla legge n. 246/2002 c.d. "taglia spese". La suddetta riforma nasce per apportare modifiche alla legge n. 468 del 1978, volte a colmare una critica che era stata fatta al ciclo di quantificazione e copertura utilizzato fino a quel momento, che, operando *ex ante* rispetto all'effettiva erogazione delle risorse destinate alla spesa, creava problematiche inerenti al processo previsionale. Il decreto-legge taglia-spese ha lo scopo, quindi, di agire anche *ex post*, agendo sulla spesa effettiva rivelatasi superiore alla quantificazione e alla copertura originariamente previste.

La legge si focalizza su questi aspetti:

- meccanismi di monitoraggio delle leggi di spesa approvate in corso d'anno e degli andamenti di finanza pubblica indicati dal Dpef e dai suoi aggiornamenti;
- una nuova disciplina dei residui di stanziamento;
- il divieto di impegni di spesa al di là del limite annuo.

I commi 1 e 2 dell'articolo 1 della legge n. 246/2002 cercano di risolvere il problema dell'eccesso di spesa in una specifica voce di bilancio e mirano a trasformare le previsioni finanziarie che accompagnano le future leggi di spesa in "tetti di spesa": le risorse che saranno indicate nelle future clausole di copertura delle nuove leggi di spesa devono intendersi come limite massimo di spesa. Con la conseguenza che un eventuale andamento della spesa che, in corso d'anno, porti a superare tale limite finanziario comporterebbe "la perdita di effetto" della disposizione stessa.

In particolare si fa riferimento ai meccanismi previsti dall'articolo 1 commi 1 e 3 del decreto-legge 194/2022: il primo è delineato per intervenire "in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati per l'anno considerato" dal DPEF, previo indirizzo approvato dal Consiglio dei ministri e sottoposto al parere parlamentare; il secondo è invece immaginato per sospendere, per l'anno in corso, la singola spesa, attraverso un decreto dirigenziale della Ragioneria Generale dello Stato, una volta che siano stati raggiunti i limiti fissati dal relativo stanziamento. Il raggiungimento dei già menzionati limiti viene accertato con decreto

dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta ufficiale, la cui adozione è rimessa alla competenza della Ragioneria generale dello Stato. L'atto del dirigente della ragioneria è di tipo ricognitivo e, certificando una situazione reale (l'esaurimento delle risorse disponibili), rende la norma inefficace dal punto di vista finanziario. Non si concretizzano, quindi, le condizioni perché l'amministrazione possa spendere.

Per mitigare l'effetto di questa novità, per le leggi che introducono diritti soggettivi viene inclusa una specifica clausola di salvaguardia. Essa è una disposizione che viene inserita direttamente nel provvedimento e, in via automatica, stabilisce le correzioni per compensare una spesa maggiore di quella stabilita.

Prima di procedere ad un'analisi più critica della legge taglia spese del 2002 è bene fare una distinzione tra le diverse tipologie di spesa:

- spesso gli stanziamenti di bilancio hanno già natura di limite assoluto alla spesa, tanto è scritto in bilancio e tanti sono i fondi da pagare, non si può spendere più dell'importo stanziato;
- per quanto riguarda le spese per l'acquisto di beni e servizi, invece, se, ad esempio, un Ministro ha utilizzato tutte le risorse stanziato prima della fine dell'anno, deve per forza rimandare gli altri acquisti rimanenti all'anno successivo;
- esistono leggi formulate in modo che le prestazioni a favore di qualche categoria di cittadini assumono la natura di diritti non subordinabili ad un limite finanziario, quindi risulta difficile calcolare le risorse necessarie. Le stime possono quindi essere calcolate non in modo perfetto e risultare, spesso, inferiori alle effettive necessità di spesa.

Soffermandosi sulla terza tipologia, una volta che i fondi stanziati sono esauriti, secondo quanto detto in precedenza, la cessazione formale di efficacia della norma avviene quando il dirigente della Ragioneria generale dello Stato dichiara l'esaurimento dei fondi.

Se la minaccia della perdita di efficacia dei provvedimenti fosse compresa come tale, si innescherebbe un meccanismo che costringerebbe il legislatore e i Ministri a una maggiore consapevolezza dei costi stanziati e quindi anche una minore propensione ad approvare previsioni di spesa minori rispetto al necessario durante la formazione della legge di bilancio. I costi potenziali delle sottostime, non ultimi quelli associati alle conseguenze della possibile "perdita di efficacia" o alla attivazione della clausola di salvaguardia, dovrebbero indurre tutte le parti interessate al gioco delle previsioni a una maggiore consapevolezza.

A questo punto dell'analisi, è inevitabile notare quanto gli equilibri tra Parlamento e Governo vengono modificati, almeno quelli inerenti alla deliberazione delle spese.

Inizialmente, questo problema potrebbe non sembrare così rilevante. Infatti, secondo il Patto di Stabilità e Crescita, essendo il Governo a rispondere davanti all'Unione Europea al verificarsi di eventuali disavanzi, è accettabile, di conseguenza, che sia lo stesso Governo a necessitare di un maggiore controllo dei flussi di spesa, anche con il solo scopo di posticipare all'anno successivo pagamenti previsti nella parte finale dell'esercizio.

Se si riflette bene, però, sul potere decisionale che viene affidato al Ministro dell'economia e alla Ragioneria generale dello Stato, è inevitabile rendersi conto che la "modifica" degli equilibri tra Governo e Parlamento è meglio definirla come "alterazione".

Viene dato, quindi un elevato potere dalla legge taglia spese del 2002 al Ministro dell'economia, rimettendo ad esso la scelta discrezionale, al verificarsi di determinate condizioni, la vanificazione di alcuni effetti di un'autorizzazione deliberata dalla Camere in sede di approvazione della legge di bilancio o di una legge di spesa.

Viene a crearsi quindi uno squilibrio che vede, su questi temi, innalzato ad un livello superiore un singolo ministro, non solo rispetto al Parlamento ma anche rispetto agli altri ministeri di spesa. Tutto questo ha conseguenze negative sul principio di affidamento dei cittadini e sul principio di uguaglianza.

È interessante quindi notare come, una legge che avrebbe dovuto agire solo e unicamente sulle spese e sulle finanze pubbliche, riesca, invece, ad alterare molto più nel profondo il sistema dei poteri dello Stato italiano.

Le innovazioni apportate dalla legge n. 246/2002 hanno fatto registrare circa il 20 per cento della correzione globale disposta sulle spese. Nonostante questo, però, le esigenze impellenti di mantenere i saldi di finanza pubblica hanno tuttavia comportato tagli lineari agli stanziamenti ed ai trasferimenti che invece di riguardare gli sprechi si sono trasformati in riduzioni dei servizi. Mancava in questi provvedimenti, un progetto di riorganizzazione dell'attività amministrativa e delle sue strutture, finalizzato alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

Quanto illustrato fino a questo punto, non può essere definita una riforma di *spending review*. È possibile affermare che quello che è mancato, nel tempo alle riforme che hanno caratterizzato la pubblica amministrazione e le finanze pubbliche italiane, come quelle emanate nel 2002, è una valutazione nitida degli obiettivi e dei conseguenti risultati derivanti dalle diverse politiche economiche e finanziarie adottate. È presente la mancanza di una procedura chiara che aiuti a comprendere meglio come e perché si utilizzano le risorse destinate ai vari settori. Spesso, infatti, tra la teoria (la politica) e la pratica non c'è congruenza e quindi i risultati vengono trasformati in mere evidenze finanziarie, invece dovrebbero essere contestualizzati e compresi soprattutto con il fine di individuare le carenze e apportare così le innovazioni e i cambiamenti necessari.

Se la pubblica amministrazione viene concepita come un motore, non si tratta solo di ridurre il flusso della benzina; si tratta di modificare e riprogettare parti cruciali della meccanica per avere, con la stessa benzina, risultati migliori per i cittadini e le imprese.<sup>24</sup>

Per ottenere delle innovazioni che potessero essere definite virtuose da questo punto di vista è necessario aspettare il 2006, quando il Ministro dell'Economia e delle Finanze sotto il Governo Prodi, Tommaso Padoa-Schioppa, decide di avviare una riforma di analisi e revisione della spesa pubblica.

---

<sup>24</sup> Cfr. P. De Ioanna, *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, 2013, p. 2



Gli obiettivi della *spending review* nel biennio 2006-2008<sup>25</sup> erano i seguenti:

- modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche;
- migliore allocazione delle risorse del bilancio dello Stato;
- maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e *accountability* dei risultati.

Con la legge finanziaria del 2007 viene stabilito il primo programma di “analisi e valutazione della spesa”. Il Ministro dell’Economia e delle finanze ha il compito di esaminare tutti i programmi di spesa delle amministrazioni centrali, viene così istituita la Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP).

L’istituzione di commissioni tecniche era avvenuta già in passato (ad esempio la Commissione tecnica per la spesa pubblica di cui si è parlato nel capitolo 1), presiedute da accademici che propongono innovazioni o modifiche di strumenti e procedure ma, come si è visto, hanno avuto scarsi risultati. Per fare in modo che le innovazioni avanzate siano applicabili ed effettivamente migliorative è necessaria una conoscenza approfondita degli strumenti della macchina politica, amministrativa e finanziaria dello Stato. La CTFP viene istituita apposta per avviare un vero processo di *spending review*, che quindi non deve essere considerato come un indirizzo, che succede ai precedenti, messo a punto dai pubblici poteri, volto al risanamento finanziario. Piuttosto segnala il passaggio all’adozione di un nuovo metodo, non volto direttamente alla riduzione della spesa, come era avvenuto in passato, ma, prioritariamente, ad una indagine sulle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, per misurare e valutare il loro operato utilizzando strumenti di *performance*, in vista dell’effettivo raggiungimento dei risultati.

Secondo il Ministro Padoa-Schioppa il dibattito politico che ruota intorno ai conti pubblici si sofferma, in particolare su due ambiti. Uno di questi è quello che riguarda capitoli di spesa e riforma che vengono richiesti direttamente dell’Unione Europea e su cui è complicato avere influenza. L’altro, invece, riguarda i macro-emendamenti che incorporano a loro interno spese che vengono effettuate con il solo scopo di aumentare la popolarità politica di chi le ha proposte. La spesa per settori cruciali come la difesa o l’istruzione, invece, sfugge alla discussione in quanto “non si sa quanto e come si spende”.

#### *I compiti della commissione tecnica per la finanza pubblica*

<b>Compiti</b>	<b>Ambiti politici</b>	<b>Ambiti d’azione identificati</b>	<b>Fondamenti normativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificazione delle criticità</li> <li>• Elaborazione di proposte di miglioramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traosporti</li> <li>• Infrastruttura</li> <li>• Giustizia</li> <li>• Interno</li> <li>• Istruzione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizzazione territoriale delle amministrazioni</li> <li>• Procedure amministrative e dell’organizzazione del personale</li> <li>• Politica dei trasferimenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge 296/2006, “legge finanziaria per il 2007”, Art. 1, §§ 474-481</li> <li>• Legge 244/2007, Art. 3, §§ 67-73</li> <li>• Decreto-legge 112/2008 o legge 133/2008, Art. 45, §3</li> </ul>

Fonte: *Spending Review, l’esperienza italiana*, Università di Innsbruck & Eurac Research Bolzano

<sup>25</sup> Il Governo sotto la guida di Romano Prodi restò in carica dal 2006 al 2008 (XV legislatura).

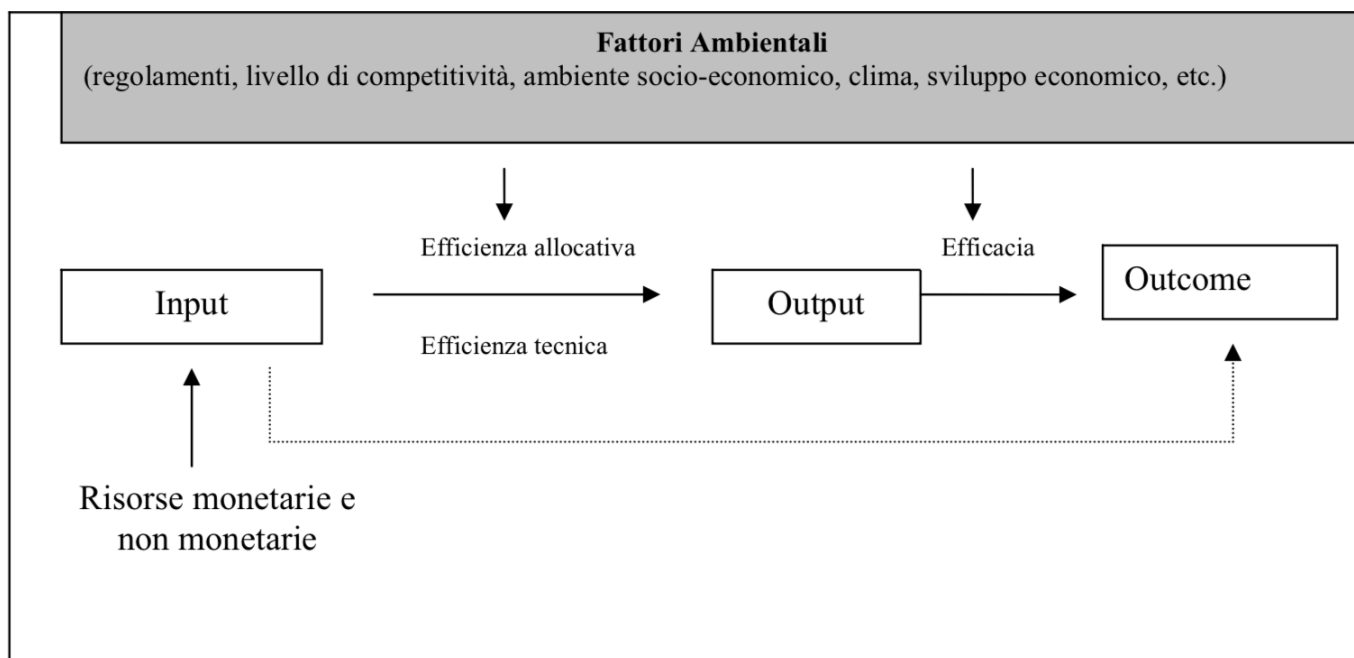
La Commissione tecnica per la spesa pubblica si poneva come obiettivo quello di superare l'approccio incrementale della spesa ed analizzare e risolvere le problematiche derivanti dai tagli lineari applicati alle risorse, che avevano lo scopo di diminuire la spesa, ma creano anche difficoltà operative delle amministrazioni dando luogo a "rimbalzi" della spesa medesima negli anni successivi, finendo per essere poco efficaci.

I risultati delle analisi della CTFP sono il Libro verde sulla spesa pubblica (6 settembre 2007) e un Rapporto intermedio sulla revisione della spesa (13 settembre 2007).

In particolare, è il Libro verde sulla spesa pubblica che racchiude le raccomandazioni e le ricerche più importanti condotte dalla Commissione. Come si è visto nella tabella sopra, la CTFP ha preso in esame cinque settori di spesa che rappresentano il 30% della spesa corrente e il 26% della spesa in conto capitale.

Il Libro verde della spesa è diviso in tre capitoli:

- Il primo analizza la spesa pubblica, le tendenze e la composizione. In particolare, nel paragrafo 1.3 intitolato "La qualità della spesa pubblica", si afferma che tutti i paesi membri dell'unione abbiamo come sfida più pressante quella di accrescere l'efficienza della spesa pubblica. Inoltre, sempre nello stesso paragrafo, vengono definite chiaramente l'efficacia e l'efficienza su cui si è ampiamente trattato in questo come nei capitoli precedenti. Rispettivamente l'efficienza viene definita dalla relazione tra risorse impiegate (*input*) e beni e servizi prodotti (*output*). Tale relazione viene utilizzata per minimizzare il livello di input, dato un obiettivo di output. L'efficacia, invece, viene definita mettendo in relazione le risorse impiegate con il risultato finale (*outcome*) che si era prefissato attivando una determinata politica pubblica.



Fonte: Commissione Europea, 2007, Nota per il gruppo di lavoro sulla qualità delle finanze pubbliche

- Il secondo capitolo analizza la spesa di cinque settori, in cui si specifica, però, che le analisi svolte sono di tipo principalmente "macro".

- Il terzo capitolo può essere considerato il cuore del libro, con il suo titolo particolarmente esaustivo “Come spendere meglio”. La CTFP fa emergere due particolari caratteristiche della spesa pubblica italiana:
  - una forte componente inerziale, che ne rende difficile il suo contenimento una volta che si siano messi in moto i meccanismi generatori e che siano acquisiti ‘diritti’ di spesa;
  - una forte variabilità in termini di qualità ed efficienza, sia tra diversi comparti di spesa sia all’interno di uno stesso comparto, tra le prestazioni dei diversi centri di responsabilità a livello centrale e locale.

Nel paragrafo 3.2 viene definito il problema della spesa pubblica italiana come “di natura sistemica” perché risulta che le inadeguatezze siano comuni a tutti i settori pubblici e questo crea un malfunzionamento generale nel sistema di allocazione delle risorse di formazione del bilancio pubblico. Infine, l’ultimo paragrafo si conclude con alcune raccomandazioni che dovrebbero essere intraprese nel prossimo futuro per intervenire sui meccanismi profondi di generazione della spesa.

Il lavoro svolto dalla Commissione tecnica sulla finanza pubblica, che valuta i servizi in base al concetto della *spending review*, consiste in un’analisi dettagliata e indipendente delle attività e dei compiti assegnati ai dirigenti della pubblica amministrazione. Un metodo come questo permette di migliorare le attività meritevoli di essere svolte, per escludere quelle superflue ed obsolete. È possibile, inoltre, anche notare le attività che si sovrappongono e che, quindi, causano una doppia erogazione finanziaria, ma anche capire dove è necessario aggiungerne nuove risorse per soddisfare altre necessità.

Secondo l’impostazione adottata nel 2007, riesaminare con il metodo della *spending review* i programmi di spesa significa ridisegnarne l’articolazione e, se necessario, il numero sulla base dell’esperienza, partendo dal controllo del Parlamento; significa riorganizzare in modo trasparente i materiali normativi che li compongono e infine ricomporre le classificazioni contabili in coerenza con la loro struttura interna e con gli spazi di decisione da riconoscere a chi li gestisce<sup>26</sup>. Questo metodo di lavoro deve essere, quindi, concepito come un’integrazione tra il centro di studi e la pubblica amministrazione, è necessario che ci sia quindi un cambio di attitudine che faccia concepire la gestione e il controllo della spesa come l’unione e la collaborazione tra studi specialistici e pubblica amministrazione.

Per fare in modo che tutto questo processo funzioni e sia applicabile sarebbe interessante se fosse lo stesso Consiglio dei ministri a impostare le linee guida sulla *spending review*, mantenendo sempre il Parlamento con la funzione di controllo e coinvolgendolo nelle fasi di avanzamento e ricomposizione dei programmi di spesa. Per procedere con la razionalizzazione o l’implementazione dei vari settori di spesa analizzati, è necessaria una partecipazione attiva della pubblica amministrazione e, in particolare, dei suoi dirigenti. Per questo, insieme alla revisione dei capitoli di spesa, è necessaria anche una ridefinizione accurata dei compiti e dei poteri della dirigenza pubblica.

---

<sup>26</sup> Cfr. P. De Ioanna, *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, 2013, p. 6

Sotto questo punto di vista, la CTFP ha adottato nel proprio lavoro un approccio da “organizzazione industriale”. Vale a dire, si è proposta di esaminare le strutture organizzative e le norme procedurali di ogni ministero con l’idea di “smontare e rimontare” la macchina pubblica, tentando di individuare come conseguire gli stessi risultati o risultati migliori con strutture più leggere, procedure più semplici, controlli più mirati.

La commissione tecnica sulla finanza pubblica aveva come punti di debolezza il mancato appoggio dei ministri di spesa e le difficoltà affrontate nel superare il cambio di Governo. Infatti, con la XVI legislatura e il Governo Berlusconi la CTFP viene soppressa e i suoi compiti vengono trasferiti alla Ragioneria Generale dello Stato dove era stato istituito un collegio tecnico indipendente.

Nonostante la poca permanenza della Commissione tecnica per la finanza pubblica, la quantità, e soprattutto, la qualità delle innovazioni introdotte sono da considerarsi particolarmente rilevanti. In particolare, le metodologie utilizzate per analizzare le lacune e i punti di forza della spesa pubblica italiana, se confrontate con il passato, sono notevolmente innovative.

Gilberto Mauro, ex Presidente della Commissione tecnica per la finanza pubblica, afferma che la fine del mandato fu “inattesa” e non rese possibile estendere l’analisi della spesa ad altri ministeri. Con l’affidamento del proseguimento della revisione alla Ragioneria Generale si eliminò l’apporto di esperti esterni, scomparve il confronto intellettuale indipendente e la metodologia di analisi risultava uniforme per tutti i Ministeri. In questo modo, come si può facilmente immaginare, l’analisi della spesa si confondeva con la descrizione della stessa, il che comportava proposte di miglioramento carenti e che non influenzavano in nessun modo le scelte politiche. È possibile, perciò, affermare che il lavoro della Ragioneria Generale dello Stato è stato perlopiù preliminare a una vera revisione della spesa.

Per rimediare a quanto appena esposto, i successivi Governi fecero ricorso a Commissari esterni.

### ***3.2 I Commissari straordinari per la razionalizzazione della spesa pubblica***

Alla fine del 2011, dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi<sup>27</sup>, venne istituito un Governo tecnico guidato da Mario Monti.

Il Governo in questione nasce per risanare la difficile situazione economica nella quale si trovava l’Italia nel pieno della crisi finanziaria e aveva come principali obiettivi: la riduzione della spesa pubblica e l’aumento della tassazione. Il concetto della *spending review* viene ripreso con l’aspirazione di essere caratterizzato principalmente da: una combinazione di tagli lineari e non e da un utilizzo intensivo di decreti-legge in modo da accelerare l’attuazione delle riforme.

Nell’aprile del 2012 l’allora ministro dei Rapporti con il Governo e il Parlamento, redige il c.d. Rapporto Giarda che analizzava le diverse tipologie di inefficienza della spesa pubblica ma senza formulare proposte per interventi specifici. Così, nel maggio 2012, con il decreto-legge 52/2012, fu istituito un comitato

---

<sup>27</sup> XVI legislatura

interministeriale per la revisione della spesa pubblica, coordinato dal ministro Giarda e un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi.

I principali compiti che vengono assegnati al Commissario sono: l'organizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione ed individuazione e segnalazione al Consiglio dei ministri di tutte le inefficienze e le spese superflue previste da leggi e regolamenti che possono essere soppressi.

In pochi mesi, il Commissario elaborò un'analisi della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed Enti di ricerca, basata sulle informazioni desumibili dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. I risultati dell'analisi furono pubblicati in tre volumi distinti, reperibili sul sito della Camera.

A luglio del 2012 venne varato un pacchetto di misure di taglio della spesa per un ammontare di 25 miliardi. Il primo step del percorso prevedeva un'analisi di tipo qualitativo dei settori di spesa rimessa ai singoli Ministri. In seguito, i Ministeri avevano il compito di fornire i dati quantitativi ricavati al Ministero dell'Economie e delle Finanze per concludere con un'analisi più dettagliata e a lungo termine cercando di integrare sia l'approccio qualitativo che quello quantitativo.

Le spending review attuate in Francia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito erano accomunate da un approccio di tipo *bottom-up*, basato sul coinvolgimento di diversi livelli dell'amministrazione statale e di numerose commissioni ed esperti. L'orientamento del governo Monti fu invece soprattutto di tipo *top-down*: si iniziò con un obiettivo di risparmio predefinito e si cercarono dei modi per raggiungerlo equilibrando i tagli nei diversi capitoli di spesa.

Prima di procedere alle considerazioni in merito al lavoro sulla *spending review* del Governo Monti e del suo Commissario straordinario sulla razionalizzazione della spesa pubblica, è necessario ricordare che l'Italia versava in una situazione di grande precarietà. I Governi, non solo quello italiano ma anche di altri Paesi europei in difficoltà, si trovavano in un dilemma che vedeva, da un lato, la necessità di soddisfare le stringenti richieste europee di contenimento del *deficit* e, dall'altro, l'insoddisfazione dei cittadini che non vedevano di buon occhio l'eccessiva intromissione dell'Europa nelle questioni interne.

Al termine del suo mandato, il Governo Monti godeva del sostegno degli altri funzionari europei, ma di una bassissima popolarità tra i cittadini. Quest'ultima era conseguenza dei tagli realizzati con il buon auspicio di utilizzare un metodo più sofisticato e adatto rispetto ai tagli lineari, ma la situazione di grave crisi e la necessità di prendere decisioni molto in fretta non rese possibile tale aspirazione e, quindi in conclusione, i tagli realizzati furono perlopiù lineari.

L'esecutivo Monti cercò di realizzare un difficile programma di riforme in modo autonomo, con una scarsa consultazione dei sindacati, dei datori di lavoro organizzati o dei partiti politici e senza far leva sulla mobilitazione del consenso popolare, visto anche il carattere tecnico della compagine governativa. La priorità assoluta fu il consolidamento del bilancio dello Stato, che fu perseguito agendo su due leve: l'abbattimento della spesa e l'aumento del prelievo fiscale. L'efficientamento dei processi e dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica restò invece un obiettivo secondario.

Va infine notato che le proposte avanzate dal Commissario straordinario vennero realmente implementate, cosa che risulta essere motivo di vanto se paragonata con le esperienze passate, ma anche, come vedremo, con quelle future. Inoltre, la politica di austerità del Governo Monti, anche se ampiamente criticata per validi motivi, permise all'Italia di non perdere l'accesso ai mercati finanziari e di contenere il crollo del prodotto interno lordo. Quindi, il lavoro fatto in tema della *spending review* risulta essere propedeutico e utile per le analisi, le proposte e le riforme a venire.

Con le dimissioni di Mario Monti, ad aprile 2013 sale al governo Enrico Letta<sup>28</sup>. La pressione fiscale era diventata troppo alta e ai limiti della tollerabilità, per questo il Presidente del Consiglio diede particolare importanza alla *spending review*. In particolare, il Governo si impegnò a individuare i capitoli di spesa che presentavano sprechi o nei quali fosse possibile fornire prestazioni con un impiego di denaro minore. Perché tutto questo fosse possibile, vennero ampliati i poteri del Commissario alla *spending review*, ampliando i settori d'intervento.

Venne nominato Carlo Cottarelli che lavorò con l'obiettivo principale di ridurre la tassazione. All'inizio del 2014 vennero pubblicate 72 slide con le principali indicazioni di revisione della spesa e, a distanza di circa un anno, nell'aprile del 2015, le relazioni dei venti gruppi di lavoro partecipati dai Ministeri che, secondo una logica *bottom-up*, avevano lavorato in parallelo all'attività del Commissario.

Le analisi effettuate e i conseguenti rapporti anche se interessanti, risultavano incompleti e difficilmente utilizzabili operativamente. Spesso venivano superate le 600 pagine e il linguaggio utilizzato era troppo tecnico e di difficile comprensione ai più, questo non permetteva la trasparenza e la chiarezza richieste.

Cottarelli rimase Commissario straordinario anche in seguito alla caduta del Governo Letta, lavorando anche, per un breve periodo, con il Governo Renzi. Il Commissario definì, in generale, il suo lavoro come un'esperienza positiva, in particolare notò che l'approccio alla *spending review* di Letta era più profondo e analitico, quello di Renzi prevedeva, invece una maggiore rapidità nelle decisioni.

Anche se, come precedentemente affermato, i rapporti scritti da Cottarelli risultavano difficili da comprendere, egli identificò un potenziale di risparmio su tutti i capitoli di spesa, infatti il perimetro di analisi è da considerarsi completo ed esaustivo. Bisogna considerare che degli 800 miliardi di spesa che affrontava l'Italia in quel periodo, solo 130 potevano essere sottoposti a tagli, perché molti capitoli come le pensioni, la sanità di base e la spesa per interessi<sup>29</sup> dovevano essere fortemente tutelati. Nonostante ciò, Cottarelli riuscì a identificare proposte di risparmio per un valore di circa 34 miliardi che, però, non furono attuate.

Tra i problemi principali constatati da Cottarelli, vi erano la mancanza di informazioni e la resistenza dei burocrati caratterizzata da un'inerzia nell'agire. Il principale ostacolo, però, fu la mancanza di volontà della classe politica nell'attuare le riforme della *spending review* proposte. Infatti, secondo il Commissario, la scelta della razionalizzazione della spesa è una scelta prettamente politica perché influisce direttamente

---

<sup>28</sup> XVII legislatura

<sup>29</sup> Le esperienze di *spending review* che si sono susseguite, si sono concentrate sulla spesa senza il pagamento degli interessi. Questo deriva dal fatto che gli interessi possono essere ridotti solo in due modi: pagandoli oppure tramite il *default*. Quest'ultimo metodo è da evitare in quanto causerebbe la perdita di fiducia degli investitori di un paese, che non verrebbe, quindi, più finanziato in futuro.

sull'allocazione delle risorse finalizzate al raggiungimento dei diversi obiettivi stabiliti in ambito politico. Ma, soltanto un Governo interessato ad agire su un orizzonte temporale di lungo termine è disposto a correre i rischi derivanti dai tagli sulla spesa, che si traducono in calo di popolarità e di voti. Però, il Governo con cui ha lavorato Cottarelli aveva come principale obiettivo politico quello del consenso nel breve periodo e per questo diventa esso stesso un ostacolo insormontabile per raggiungere gli obiettivi di *spending review*.

Dopo le dimissioni di Cottarelli, il Governo Renzi, nel marzo 2015, nominò Yoram Gutged come Commissario straordinario alla *spending review*. Gli ambiti principali sui quali si concentrava la *spending review* di Gutged furono:

- Proteggere il sistema pensionistico da eventuali tagli;
- Evitare l'aumento dell'IVA;
- Rafforzamento dello Stato centrale razionalizzando le istituzioni territoriali;
- Riforma dei corpi di polizia;
- Risparmi nel settore sanitario e dei trasporti.

Il Governo Renzi fu caratterizzato da una forte politica fiscale espansiva che mirava a risanare e sostenere la crescita economica italiana, ridurre il carico fiscale promuovere gli investimenti. Purtroppo, però, tutto questo implica un aumento della spesa pubblica, fenomeno che non favorisce la razionalizzazione della spesa di cui lo stesso Renzi si faceva promotore. Quindi, gli interventi effettivamente attuati dal Governo Renzi, che, alla fine dei conti, non prevedevano effettiva attuazione delle proposte di razionalizzazione avanzata dai commissari, mostrano l'intento di conservare la popolarità ottenuta tra gli elettori. Infatti, nel periodo 2014-2016 il debito pubblico si è ridotto solo in termini relativi, visto che il PIL è aumentato, ma in termini assoluti ha continuato a crescere. E le critiche avanzate al *modus operandi* del Governo, arrivarono dallo stesso gruppo operativo che si occupava della razionalizzazione della spesa, come abbiamo visto con Cottarelli, ma anche dal professor Perrotti<sup>30</sup> che dimettendosi dal suo incarico affermò di “non sentirsi molto utile”.

Nel dicembre 2016, Paolo Gentiloni salì al Governo dopo le dimissioni di Renzi. Egli dichiarò di voler seguire la stessa direttrice sulla *spending review* iniziata con Cottarelli, infatti venne confermato l'incarico del Commissario Gutged. Il principale obiettivo su questo tema fu non intraprendere la strada dei tagli per favorire, invece, l'efficienza.

La *spending review* di Gutged ha portato ad una riduzione dei capitoli di spesa di 3,6 miliardi nel 2014, di 18 miliardi del 2015, di 25 miliardi nel 2016 e di 29,9 miliardi nel 2017. Secondo Gutged gli sforzi di contenimento della spesa compiuti negli anni precedenti sono stati fruttuosi. Tuttavia, le risorse risparmiate sono state completamente spese in altri settori. Inoltre, i risparmi ottenuti non erano sufficienti e pertanto è stato necessario reperire un terzo delle risorse finanziarie tramite ricorso al debito. È pur vero che il primo ministro Gentiloni affermò che il suo governo non seguiva una “religione dei tagli” ma puntava soprattutto

---

<sup>30</sup> Consigliere economico, a titolo gratuito, del presidente del Consiglio con delega sulla *spending review*.

all'efficientamento della spesa. Tuttavia, se un risparmio raggiunto in un settore viene reinvestito interamente in un altro, la spesa non si riduce<sup>31</sup>.

In conclusione, anche il Commissario Gutgeld, come Cottarelli, affermò che l'attuazione delle riforme di *spending review* prevede cambiamenti normativi ed organizzativi e, quindi, è richiesta una grande organizzazione e un grande impegno da parte del vertice politico, che deve essere determinato a raggiungere gli obiettivi desiderati, senza avere paura degli effetti che il raggiungimento di questi obiettivi possa avere sul consenso popolare.

Secondo la Corte dei conti, a non incentivare la *spending review* sono state le misure di contenimento della crisi globale che hanno implicato l'adozione di tagli di spesa non abbastanza selettivi. Inoltre, la Corte dei conti, analizzando i tagli effettuati, ha notato che quote crescenti di spesa erano state dedicate ad ambiti più legati all'invecchiamento come le pensioni e la sanità, mentre erano state attuate riduzioni negli ambiti che promuovono lo sviluppo economico come l'istruzione, la ricerca e i trasporti.

In definitiva, la *spending review* dei Commissari ha prodotto pochi effetti, perché le proposte che venivano avanzate poi non venivano applicate, fatta eccezione per il Governo Monti. Gli ostacoli all'efficientamento e alla razionalizzazione della spesa sono dovuti principalmente ai continui cambi di Governo, che hanno implicato un rapido susseguirsi di commissari e commissioni per il controllo della spesa pubblica. Il processo di *spending review*, però, necessita di continuità e di tempi di attuazione lunghi, che quindi non si conciliavano con il clima mutevole della politica italiana.

Vanno, però, considerati gli sforzi dei Governi per cercare di porre l'attenzione sul complesso tema della spesa pubblica. Il lavoro svolto dagli esperti ha permesso di identificare numerose inefficienze e ambiti di risparmio. Inoltre, si è cercato di evitare i tagli lineari, questa risulta essere un'ottima innovazione che fa notare la volontà di imparare degli errori del passato. Anche se è possibile affermare che il lavoro dei commissari e dei governi per la *spending review* è stato principalmente analitico e di contenimento degli sprechi (non di vera e propria razionalizzazione della spesa), ha, però, incrementato l'attenzione dell'opinione pubblica sulla necessità di una riorganizzazione del settore pubblico.

### **3.3 La *spending review* nel PNRR 2021**

Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è il piano realizzato dal Governo italiano per l'allocazione e la spesa dei fondi assegnati all'Italia dalla Commissione Europea all'interno del NGEU - Next Generation EU, il fondo di più di 700 miliardi di euro stanziato dall'Unione Europea per supportare gli stati europei maggiormente danneggiati dalla pandemia da Covid 19.

In particolare, la Missione 1 Componente 1 del PNRR prevede delle riforme rivolte all'efficientamento della Pubblica Amministrazione, ma anche dei provvedimenti volti a garantire la sostenibilità delle risorse finanziarie.

---

<sup>31</sup> Cfr. Bernhart Josef, Boscolo Sara, Decarli Peter, Maffei Davide, Promberger Kurt, *Spending Review, l'esperienza italiana*, Università di Innsbruck & Eurac Research Bolzano, 2021 p. 72



La riforma 1.13 è quella che riguarda più da vicino la *spending review* ed è strutturata in sette *milestones*, traguardi da raggiungere affinché vengano erogate le risorse europee previste per questo specifico campo.

Il primo traguardo è stato raggiunto il 27 ottobre 2021 e ha previsto la realizzazione del Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa pubblica, con lo scopo di rafforzare gli strumenti di analisi monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e valutazione della spesa. Il comitato è presieduto dal Ragioniere Generale dello Stato e da altri membri del MEF, soltanto membri interni alla Pubblica Amministrazione.

Il secondo traguardo raggiunto il 1 luglio 2022 riguarda, invece, l'adozione di obiettivi di risparmio relativi agli anni 2023, 2024 e 2025, all'interno del Documento di Economia e Finanza.

Gli altri *milestones*, che hanno scadenze posteriori e quindi ancora non sono stati raggiunti, sono:

- La redazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato di una relazione sull'efficacia delle pratiche utilizzate dalle amministrazioni per valutare l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risparmio. Questo traguardo deve essere raggiunto entro la fine del 2022;
- La legge di bilancio 2024 dovrà essere riclassificata con riferimento alla spesa ambientale e alla spesa che promuove la parità di genere, coerentemente con quanto previsto dagli obiettivi dell'Agenda 2030;
- Gli altri tre *milestones* prevedono la redazione, da parte del MEF, di una relazione che certifichi il completamento del processo di *spending review* previsto per quell'anno e il raggiungimento degli obiettivi prefissati. È previsto che questi rapporti siano pubblicati entro giugno del 2024, 2025 e 2026 con riferimento, rispettivamente, agli obiettivi di *spending review* del 2023, 2024 e 2025.

In conclusione, si può notare come la programmazione che viene fatta sia a lungo termine, facendo trapelare la grande volontà da parte del Governo italiano di attuare un progetto di *spending review* che sia efficiente, efficace ma soprattutto duraturo nel tempo. È necessario ricordarsi però che i fondi stanziati dall'Unione Europea vengono erogati allo Stato soltanto se i traguardi stabiliti vengono raggiunti. Questo particolare diventa rilevante poiché fa trapelare la volontà dell'Europa di garantire, all'interno degli Stati membri, un progetto di revisione ed efficientamento della spesa a lungo termine. Si può così immaginare che, in questo particolare periodo storico, caratterizzato da una forte crisi generale, l'Europa non senta più soltanto il bisogno di fare in modo che i Paesi europei rispettino i limiti stabiliti, prima dal trattato di Maastricht e poi delle riforme della *governance*, ma cerchi di andare oltre. La sua influenza sugli Stati membri, l'Italia in questo caso, si manifesta tramite il controllo sul raggiungimento di obiettivi prefissati, con l'erogazione di fondi come fine ultimo.

## CONCLUSIONI

L'elaborato ha cercato di analizzare in tutte le sue sfaccettature il vastissimo tema della razionalizzazione della spesa pubblica. Si è cercato di dare una visione più completa possibile, a partire dal 1988 ad oggi, di tutte le riforme ed i provvedimenti messi in atto per cercare di migliorare l'efficienza delle finanze pubbliche e attuare il contenimento della spesa pubblica.

Ciò che emerge chiaramente sin dall'inizio della trattazione è che, la maggior parte delle riforme analizzate, non nascono spontaneamente dai Governi che decidono di promuoverle, ma sono frutto di quella che, può essere definita "una volontà superiore": quella europea. Infatti, è l'Unione Europea che, dal trattato di Maastricht in poi, ha cercato di rendere più stringenti le regole che gli Stati membri sono tenuti a rispettare per poter continuare a far parte dell'Unione Monetaria senza dover incorrere in sanzioni.

I trattati europei, ma soprattutto i limiti che impongono, sono stati aspramente criticati dalla stampa, dall'opinione pubblica e dalla politica italiane in quanto limitanti dell'autonomia nazionale. Se da un lato questa tematica è da considerarsi veritiera, dall'altro è necessario prendere in considerazione la natura stessa dell'Unione Europea: un'organizzazione sovranazionale che ha la necessità che tutti i Paesi membri siano allineati tra di loro per poter garantire gli obiettivi di crescita, collaborazione e cooperazione che ne sono alla base. L'esperienza derivata dalla crisi finanziaria, infatti, ha permesso di evidenziare come le difficoltà economiche di alcuni Stati, con un effetto a catena, potrebbero danneggiare l'intera Unione. Per questo, le regole e i limiti imposti hanno come scopo quello di garantire il funzionamento efficiente delle finanze pubbliche di tutti gli Stati membri.

Da una prospettiva differente, le limitazioni volute dall'Europa hanno aiutato Paesi come l'Italia a intraprendere, con maggiore serietà e con scopi di effettivo miglioramento, riforme inerenti la razionalizzazione della spesa pubblica, la riclassificazione e la programmazione del Bilancio dello Stato. Con il tempo, la legge di bilancio è stata resa sempre di più facile comprensione, questo ha permesso di garantire trasparenza e chiarezza sulla spesa pubblica. La sempre maggiore attenzione al tema della *spending review* ha permesso di aumentare notevolmente l'efficientamento della spesa pubblica e la volontà dei Governi di garantirlo; ne è una riprova l'introduzione dei commissari straordinari per la razionalizzazione della spesa pubblica, che dimostrano il sempre maggiore interesse da parte dei Governi ad effettuare una spesa che rientri all'interno del circolo virtuoso della *spending review*.

Ciò che chiaramente emerge dai capitoli precedenti è che il problema della spesa pubblica italiana non è la quantità, ma le modalità che la caratterizzano; infatti, è possibile affermare che l'Italia spende male, non troppo. Per garantire una spesa di qualità, è necessario mettere in atto strategie a lungo termine, invece ciò che ha caratterizzato le riforme di finanza pubblica italiana è stata l'urgenza, la necessità di giungere ad un razionamento della spesa soltanto per superare periodi di crisi o per accontentare le volontà europee.

I Governi che si sono susseguiti negli anni, specialmente a partire dei primi anni duemila, si sono definiti come portatori di riforme e forti promotori della *spending review*. Essi hanno effettivamente apportato un razionamento che ha previsto l'utilizzo di tagli lineari e non, ma concretamente il lavoro svolto si è tradotto in un'ottimizzazione strettamente quantitativa, che non prevedeva un cambiamento radicale del *modus operandi* della finanza pubblica italiana. Ma un paese come l'Italia è di quest'ultimo che ha bisogno: un rinnovamento che non guardi solo alla razionalizzazione della spesa nell'immediato con lo scopo di risolvere un problema nel più breve tempo possibile, ma una politica di *spending review* che ne rispecchi la definizione, che sia, cioè, improntata sul lungo termine. Affinché si realizzi un programma, non solo di razionalizzazione, ma anche di efficientamento della spesa pubblica, è necessario che vengano promossi interventi che abbiano come interesse quello di influenzare non solo il presente, ma anche e soprattutto, il futuro. Perché questo sia possibile, è importante che si mettano i Governi nelle condizioni di promuovere riforme durature, senza la necessità di dover portare avanti politiche soltanto di consenso.

## BIBLIOGRAFIA

ANTONELLI A., *L'introduzione del "pareggio" di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in «federalismi.it», 2016.

BERGONZINI C., BORELLI S., GUAZZAROTTI A., *La legge dei numeri, governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene Editore, 2016.

BERGONZINI C., *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in «federalismi.it», 2017.

BERNHART J., BOSCOLO S., DECARLI P., MAFFEI D., PROMBERGER K., *Spending review, L'esperienza italiana*, Università di Innsbruck & Eurac Research Bolzano, 2021.

BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/2012.

BRUGNARA LUCA, *Il PNRR e la spending review*, in «Osservatorio Conti Pubblici Italiani», 2022

CABRAS D., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in «Quaderni costituzionali», 2012.

Camera dei Deputati, *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, 2022

Camera dei Deputati, *Servillo Studi del Bilancio, Norme di contabilità e finanza pubblica*, 2019

CARUSO C., *LA giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in «La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo», 2015.

CAVALLINI CANEDDU L., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovane Editore, 2011.

CIMINI S., *Gli equilibri di finanza pubblica e la prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, relazione svolta nel seminario su "Ordinamento giuridico e finanza pubblica" on-line, Spisa, 15/05/2020.

DE IOANNA P., *Efficienza e controllo della spesa*, in «ApertaContrada», 2013.

DEGNI M, DE IOANNA P., *L'orologiaio e il tagliaboschi*, *Economia Pubblica*, n.1, 2015.

DI GASPARE G., *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in «*Amministrazione in Cammino*», 2014.

FIAMMANÒ F., *Corte dei conti e spending review*, in «*Rivista Corte dei conti*», n.2/2019.

FIorentino L., *Il decreto «taglia-spese» - commento*, in «*Giornale Dir. Amm.*», 2003.

FRANCHINI C., *La spending review e il riordino della pubblica amministrazione nazionale*, in «*Amministrazione in cammino*», 2013.

GIARDA P., GORETTI C., *Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella legge n. 246 del 2002*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003.

GOLINO C., *Gli effetti e le prospettive del principio del pareggio di bilancio fra dimensione globale, unione europea e ordinamento nazionale*, in «*giustamm.it*», 2013.

GUAZZEROTTI A., *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)conflittuale*, in «*Rivista AIC*», n. 1/2018.

GUERRA G., *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in «*www.federalismi.it*», n.1/2019.

*L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, Ministero dell'economia e delle Finanze, 2013

*Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello*, Milano, Giuffrè editore, 2015

*Libro Verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica – MEF, Roma 6 settembre 2007.

LOTITO P.F., *La legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in «*Osservatorio sulle fonti*», 2008.

LUCIANÒ F., *La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini*, in «*Quaderni*

*Costituzionali», 2019.*

*LUPO N., BRIDO R., Le deroghe al divieto indebitamento tra fiscal compact e articolo 81 della Costituzione, in «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», n. 2/2017.*

*LUPO N., Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento, Roma, Luiss University Press, 2007*

*MILILLO M., LOIERO R., Finanza pubblica, politica e istituzioni. Un approccio moderno alla scienza delle finanze, Roma, Pearson, 2019*

*MONACELLI D., PENNISI A., L'esperienza della spending review: problemi aperti e sfide per il futuro, in «Politica Economica», 2011.*

*MONE D., La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti, in «Quaderni Costituzionali», n. 3/2014.*

*NARDINI M., La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio, in «Il Mulino-Rivistaweb», n.2/2017.*

*NARDINI M., La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/ 2013.*

*NARDINI M., Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato, in «Amministrazione in Cammino», 2011.*

*NARDINI M., Politica di bilancio e programmazione della spesa. Dalla legge n. 62/1964 alla legge n. 196/2009 di riforma della contabilità dello Stato, in «Amministrazione in Cammino», 2011.*

*OLIVARI S., Le regole europee sui conti pubblici, in «Osservatorio CPI», 2018.*

*PEREZ R., Il ritorno del bilancio, in «Giorn. Dir. Amm.», n.6/2016.*

*PEREZ R., Prime osservazioni sulla spending review, Rimini, IRPA, 2009*

*Relazione sulla sperimentazione del bilancio a base zero, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014*

*Report avanzato riforme, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021*

*SCACCIA G., La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio, in «Rivista AIC», n. 3/2012.*

*SCIOLA F., Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità, in «Osservatorio CPI», n. 2/2012.*

*SCOTTI G., L'art. 81 Cost. e il pareggio di bilancio: quale futuro per il welfare, in «Cammino Diritto», 2015.*